

日本齋藤隆夫著  
西陽成運機譯

比較國書編

政治經濟社發行



# 比較國會論

日本 齋藤隆夫 著

沔陽 戚運機 譯

## 第一章 總論

數年前。俄國宗務大臣白畢德洛斯鳩夫氏。著『虛偽』唐僞云者。指議院政  
治名實相反而言也。一書。曰。余輩通觀古今歷史。宇宙萬物。千差萬異。若不以眞理爲基礎。則終必發見虛僞之結果。稽諸政治上之主義。其暴露於虛僞者。不可屈指。未有甚於代議政治者也。說者以一切之權力。發源於人民。以人民之意。爲權力之源泉。藉法國革命濁浪滔天之勢。風靡各國。世人爲之誤。學者爲之昏。即愚昧之俄人。亦深受其影響。觸目驚心。不堪痛嘆。且代議政治說之虛僞。吾人所習聞。而方今大勢。多強以爲眞理。而墨守之。亦甚惑

矣。夫所謂代議政治者何也。以人民相會。制定法律。選舉官吏。以爲實行。各人意思之機關。而機關之官吏。負一切行爲之責任者。即謂之代議政治。其所謂代議政治之理想如斯。然徒鼓吹其理想。而不能表明其事實。即評爲空中樓閣。亦非過言。斯說也。以奇矯之文字。運勇健之筆墨。滔滔數萬言。攻擊代議政治之弊。卷末且自豫言曰。『今日世人。尙昏於代議政治之虛名。迷夢未醒。即吾人之生存。不能見其末路。而吾人之子孫。必能覩其顛覆。此吾輩所深信者也。』此皆彼以夢劈夢之妄談。而不知當時彼國君主獨裁政治。漸近末路。而代議政治之潛勢力。深入人心。勢若靈機。一有觸動。則其爆發將有不覆天地而不已之勢。故不及數年。內起革命之巨亂。外召他邦之擊刺。棄古今一貫之獨裁政治。而登代議政治之階梯。制定憲法。召集國會。與人民以公權。而救國基之瓦解。夫彼之饒舌以辯者。因彼乃宗務大臣也。何則。蓋俄國官僚政治家之政治的理想。發達甚遲。不能與歐西諸國政治家爲伍。冥頑不靈。以獨裁政治之擁護。爲終

身之目的。此皆由於不知社會之大勢。不明人民之趨向。及其失敗。始悔己之過失。而徒貽笑於後世。白氏之言。亦可謂愚中之愚也。

夫以代議政治爲不合真理之虛僞制度。專舉其弊。而盡棄其利者。非淺學書生之見。即造僞政治家之說也。何則。宇宙間之凡百現象。皆非發於偶然。必有其所由來也。苟不揣其本。而徒究其末。以是非本性。品評原質。則已失議論之根據。豈能判斷事物而不誤哉。是以考一事物之合於真理與否。或卜將來之運命。或定當時之動靜。雖得由種種方面而探討之。究其所歸。終不能不依宇宙之法則。蓋宇宙間有一定法則之存在者。其間發生之森羅萬象。莫不受其法則之支配。故非先發見其法則。則不解事物發生消滅之理由。然探究宇宙之法則。哲學者之任務。非法政學者所能也。故余輩探究代議政治之合於真理與否。不必溯宇宙之根源。以究其法則。不過以專門家探究之結果。而定其論據。是不獨余輩爲然。即超越政學之範圍。而其研究之結果。亦仍無何等利益。故學者不可不避

之。

據現今哲學者之說。宇宙間之凡百現象。皆不外力之作用。宇宙之根源。力而已矣。宇宙者。力所現之一大物體也。其間所存之凡百物體。莫不有力。故無論如何物體。決非孤立。必與他物體相接觸。二物體之接觸。即力之衝突也。力之衝突。即力之競爭也。競爭之結果。強盛而弱衰。是即萬物變化之法則也。大而地球之運轉。小而山川草木之變化。皆受此法則之適用也。或名爲優勝劣敗適者生存之法則。以此法則支配天地之萬物。如空中之飛鳥。山中之走獸。人類之死生存亡。皆受此法則之適用也。進而言之。此法則不惟支配有形物。即無形物亦莫不支配之。故自國家之盛衰興亡。以及政治的社會的制度之末節。考其發生。存在。消滅之原因。均受優勝劣敗適者生存之自然法則之適用者也。余視代議政治。傾倒專制政治。而爲世界文明國之制度者。亦此法則之所適用也。試證明如左。

自古迄今。世界各國。所表現之政體。不出三種之外。即以一人爲政治社會之支配者。與以數人爲支配者。及以多數人爲支配者是也。社會原始時代。有家長政治。家長政治之發達。爲族長政治。族長政治之發達。爲酋長政治。酋長政治之發達。爲君主政治。君主政治。因社會之情勢。或變爲少數政治。或變爲多數政治。希臘亞里士多德因政治社會之支配不同。而分君主政體。貴族政體。共和政體三者之區別。今之學者猶襲用之。以言國家之政體。然近代以來。貴族政體。全絕其跡。君主政體。亦分絕對的與限制的二者。絕對的君主政體。僅行於野蠻之國。所謂文明國者。皆採用限制的君主政體。或共和政體也。夫所謂絕對的君主政體者。即獨裁君主政體（專制君主政體）也。限制的君主政體者。即立憲君主政體也。蓋希臘羅馬時代。代議政體之觀念未萌。故世人不知以人民選出之代表而參與國政。至羅馬共和時代。雖有人民會議。然人民直接之集合。非代表者之集合也。近代共和政體。莫不採用人民代表之制度。是即古今共

和政體相異之要點也。然以人民之代表。組織集合團體。而參與國政者。發源於日耳曼之條頓民族。至紀元五世紀中葉。其一部征服不列顛島而移住之。以本國所行粗率之制度。傳於不列顛。由是漸次發達。遂爲近世之代議政治。若現今歐洲諸國之文明。則皆發源於希臘羅馬。不欲探究則已。欲探究之。當溯希臘羅馬之制度。以爲研究之嚆矢。政治的制度。大旨亦然。至於法律。則羅馬法爲近世諸國法律之根源者。其事實昭垂天壤。惟代議制度全異於系統。爲條頓民族特生之產物。與拉丁民族全無關係。閱者幸勿忽之。

由前言之。古昔政體。可分三種。然今日貴族政體。絕跡已久。又生一代議政治。立憲政治。故政體之區別。不得不與古代異其標準焉。蓋今日世界各國所行之政體。不外君主政體與共和政體二種。而君主政體又分爲專制與立憲二類。或變此區別。而分爲專制政體與立憲政體。再分立憲政體爲君主政體與共和政體。亦無不可。惟此等政體。行於世界如何之



方面最爲注意之要點。當今歐羅巴行專制政治者。惟土耳其。(初欲施行立憲政治。而終歸失敗。餘如法蘭西及瑞士。則行共和政體。英、德、奧、匈、意、西、荷、葡、以及他小國。則皆行立憲君主政體。美洲通南北共有十七獨立國。皆行共和政體。不見君主政體之踪跡。然亞洲行立憲君主政體者。惟日本。如支那、朝鮮、暹羅、波斯、以及其他諸國。皆保持專制君主政體者。若非洲之數獨立國。非爲共和政體。即爲專制政體焉。

如上所述。現今世界各國。施行立憲政治者。居其多數。保存專制政體者。不過一小部分耳。除一二例外。而大概言之。立憲政治。行於白哲人種之間。專制政治。行於黃種及他種之間。易言之。立憲政治。行於文明國。專制政治。行於野蠻國。然何以成此現象。則又最當探究之問題也。

凡一國以如何政治爲適當。以如何政治能實行。是不得不求諸特別之事情。蓋適當之政治。即增進國民幸福之政治也。然世每不能常行此適當之政治。而且更行不適當之政治者。其故何歟。欲詳其理。則不得不溯

政治之根源。夫政治上之關係。無論何時。治者與被治者之關係。即治者支配被治者之關係也。自他方言之。爲被治者服從治者支配之關係。自法律上論之。即權力與服從之關係也。治者即權力之主體。被治者即權力之目的物。是以社會上有治者。掌握其權力。必有被治者。服從其權力。何則。強力之優劣。原不能等量而齊視。蓋以強力之優者。壓倒其劣者。不獨政治社會與人類社會爲然。即禽獸蟲魚。以及他生物。亦皆受此法則之適用也。由此言之。政治之根源。權力也。權力之根源。強力也。故考一國行如何之政治。必察一國之強力。存於如何之方面。強力所在。即權力所在也。有強力者。即有權力者也。由是而知政治社會。由權力者之自由意思而支配時。即可知其國所行之政治。不盡爲善政矣。雖有惡政。亦可依權力之擁護。以擅其威權也。

進而言之。權力之根源於強力。非偶然發生者。必先有基礎存焉。基礎爲何。即國民之意思。國民之意思。即強力之根源。若以強力爲國民意思之

集合體。則不本於國民意思之強力者。即非真實之權力。乃虛僞之強力也。故一時縱擅其威權。終必至於消滅。

然國民之意思。爲政治社會之強力者。因社會文化之程度而大異。古昔野蠻時代。民智未開。多數國民。不解政治爲何物。而國民即政治的意思之無能力者。既爲無政治的能力之國民。則不能爲強力之根源者。可斷言也。當是時。政治社會。由有政治的意思之少數者。而支配之。然社會不能積久無變遷。變遷善則進步速。進步速。則國民之政治的智識。隨之發達。而已所欲之政治的制度。遂有選擇創設維持之能力。由是國民之意思。發而爲強力。其勢不壓倒凡百勢力而不已。古者一政體亡。他政體代之。其他政治社會所現之種種變動。皆得以此理而解釋之。余所論之代議政治。而爲世界文明國之制度者。此其實例也。

近來世界文明諸國。拋棄專制政治。而採用代議制度者。有鞏固之二理存焉。一理論。一實際。自理論上言之。代議政治之一切權力。發生於人民。

並以人民之意思。而行國家之政治。此自然之法則也。夫國家者。人民之結晶體。人民者。國家之縮影片。國家之利害。即人民之利害。人民干涉國家之政治。即所以保全自己之生存。保全自己之生存。即人類所有之自然權利也。若夫自然付人類以生命。而不認人類保持生命之權利。則明與自然之法則相矛盾。非有特別之理由。斷不得認斯言爲近理也。然權利與能力相伴。無能力即無權利。故因能力之優劣。而於權力之範圍。又生廣狹之差異。此理法由人類所有之政治的權利。得證明之。太古蒙昧時代。可置不論。縱方今殘存之專制政治。其國民不得干涉國家之政治。國家之政治。依一人之意旨而行。以一人之意旨。可剝奪國民之生存。而國民被其束縛。遂無完全之生存權。以專制政治。慨爲違於自然之法則。則又大誤矣。自然之法則者。無能力者不與以權力。故無政治的能力之國民。則不能有政治的權利。無代議政治的能力之國民。則不在代議政治之下。而在專制政治之下者。非反乎自然之法則也。若反之而國民之

政治的智識發達。知國民爲國家之一分子。國家之利害。即國民之利害。國民保全自己之生存。即有干涉國家政治之權利。則知行其固有之權利。而以代議政治爲適當之制度。既有知此制度之能力。即有行此制度之能力。則勢必至不建設代議制度而不止。阻之無可阻。防之無可妨。曠觀世界各國。專制政治亡而代議政治代之先。必有一種絕對之攻擊。代議政治勝。則國民之能力盛。國民之能力盛。則發現之強力強。發現之強力強。則國民之權力張。此即可以證明壓倒凡百勢力之旨矣。

由前言之。代議政治。有正確之根據。然此理論。在代議政治發達之後。非代議政治發生之歷史。考代議政治發生之歷史的理由。代議政治者。非以此理論爲基礎而發。乃應實際之必要而生也。古日耳曼之條頓民族。發代議政治萌芽之理由。茫昧不明。不須探究。至十三世紀之初。英國發布大憲章。而召集國會。始漸次發達。降及十七世紀之初。有權利請願之發布。及其末葉。有權利宣言之發布。遂大開近世代議政治之基礎。以防

專制之弊端。究非本哲理之基礎而然也。蓋君主專橫之政。非所以圖國民之幸福。促國家之發達也。徵諸事實。可證明之。夫制限其權利。而人民爭奪之者。自然之勢也。然成敗之運命。因人民之能力而決。君權減而民權增。則國民之能力强。否則國民之能力弱。能力弱則民權弱。民權弱則專制政治之毒害。永久而難除。而代議政治之善良。萬世亦莫覩。勢不至於蹙亡其國。奴隸其民而不止。然專制政治之何以爲毒害。代議政治之何以爲善良。是又吾人不可不研究之主眼也。

專制政體之第一弊害。易流於虐政。何以言之。以一人爲權利之主體。凡百權力。出於一人之意思。是以一人之意思。爲國家之意思。而凡百國民。皆負有服從一人之義務。而無敢反抗一人之權利者。此專制政體之骨髓也。雖然國家之政務。非一人所能行。而必以多數之政治機關而行之。故其外觀。似無專制之確據。然創設變廢諸政治機關。仍出於一人之自由意旨。舉凡政治機關之官吏。除奉行一人之意思旨外。不敢越雷池半步。

以妄參已見。則是一人之意思。理論實際。皆無制限。以無制限之權力。而發表於外部。則壓倒凡百之抵抗力者。自然之勢也。即專制政治之毒也。夫人類之慾望無限。欲充其慾望。以運用其所有之權力。人類之通性。然權力之範圍又無限。欲大運其權力。則其慾望遂不可測者。又天演之公理。當是時也。雖有宗教道德以維持之。而其效力及于人類之本性。終薄弱而寡力。况專制政治之主權者。與宗教道德。漠不相關。徒爲利用國民之系統崇拜心。而冀得其位置者乎。加以中材之主。無知識。無才能。欲充其慾望。非施行暴政而不可。熟讀古今東西之歷史。比比皆是。是即專制政治所蹈之第一弊害也。

專制政治之第二弊害。即不能行善良之政治也。夫暴虐無道之君。其專制政治之弊害。固不待言。即英明之君。而其政治亦決不能抵于善良。今尙有一部之夢想家曰。若有聰明之君。則專制政治。即爲最良之政治。此說之妄。五十年前。已爲英國哲學者穆勒痛切言之。據此議論之宗旨。以

爲專制之權力。若存於聰明能智之一人。則可以制定善法。廢止惡法。行政各部。可以整理。司法機關。可以公平。即租稅亦可以應國家之情勢而輕減。不知此種良果。英明之君。亦不可得見。何也。君主雖善。一人而已。國事錯雜。究非一人所能企及者。即此等難事。有賢君而可消滅。然次所述之第三弊害。又當如何。

專制政治之第三弊害。即妨國民之思想力與活動力之發達。因而阻滯國家之進步也。蓋專制政治之下。國民全爲受勸之動物。凡關於一己之利害。與關於共同之利害。皆不得爲有力之計畫。舉國民之利害。皆依他人之意思而決。故此政體下之國民。不能發達其思想力及活動力者。理勢然也。夫人間之思想力及活動力。因實際應用之收其效果而發達。否則不能見其發達也。專制政治之下。凡國民關於政治之言論。行爲之自由。全束縛之。即賢良之君。以非常之英斷。而解脫其羈絆。然非於政治之實際。及何等之效果。則其發達。終不可期。況世界之專制君主國。尙未肯



輕脫其牢攬乎。然專制政治之下。雖嚴妨其研究政治上之實際。究不禁其發表政治上之學理。是以其國民。原非全無思想力者。凡無關政治實際而爲人生需用之智識。仍可見其發達也。且政府登用官吏。實施政治。亦非不養成有政治的思想力之少數國民。然一般公衆國民。舉關於政治上之實際。略無所聞。與彼又無何等關係。故彼等即畧有智識。亦局外者之素人智識耳。且夫專制政治之下。妨國民思想力之發達者。非獨政治的智識之點。即國民的道義亦同。凡人類關於自己之行爲。由他人而加以不當之制限。則對其人。而懷抱惡感。以起冷淡之心者。人類之通性也。就一家言之。主人對於家族之行爲。加以不當之制限。而家族關於一家之事務。不得容喙於其中。則家族愛其家之端念。必致於薄弱。家族且然。况一國乎。國民者。若凡關於國家之政務。而無何等干涉之權能。則國民對於國家之道義心。必薄弱而不篤。國民之道義心薄。則關於國家之盛衰。必漠然而不介意焉。是即及於國民愛國心之非常影響也。今日支

那朝鮮之國民。其所以乏愛國心者。實受政體之影響。專制國惟有一人之愛國者。君主是也。此說爲古昔之政治的格言。斯言也實可認爲專制政治之結果也。其結果不惟成於暴君之下。即賢君之下亦莫不然。何也。善良之專制政治云者。君主選擇有爲之官吏。官吏不行壓制。察國民之共同利益以行之。而國民惟官吏之命是從之謂也。似此情況。全喪國民之氣。舉一國之政務。而任於政府。國民對之。漠不介意。其結果之幸與不幸。一聽諸天而已。斯時也。少數好學之士。求心意上之快樂。以恣其思想。而一般國民之情慾。亦惟傾注於貨財。此皆歷史上之足以證明者也。苟如是。則國民零落之期至矣。方今支那朝鮮之所衰。古代希臘羅馬之所亡。皆本此理也。

以上所述之弊害。專制政治自然所蹈之趨向也。苟有專制政治之實。皆不可得而避者。即有聰明睿智之專制君主。認國民之政治言論及行爲之自由。並設置議會。而輔佐其行爲。以除專制政治固有之弊。則國民之

政治的智識及能力。固可養成。然至此則又生一問題焉。夫認國民之言論自由。而不妨其發表。則其輿論不出贊成反對二者之間。輿論反對政府。則政府當對以如何之處置。若從輿論而變更其政策。則是已非專制政府。而爲立憲政府矣。其君主即令有專制君主之名。而實際上已爲人民之機關。不過爲一國之首相。否則政府不顧輿論。以其專制權力而鎮壓之。則政府與人民。必相攻擊。終不出於革命而己。至此時。即以宗教之力。而教以國民服從之義。唱以君權神聖之說。然民智已發達。人心已團結。亦終必不能達君主之目的。而君主且必屈服國民之意思。以履行立憲政治之諸條件。斯時也。專制政治。唯有外觀之名義耳。一方失條件。上諸般之權利。而他方又不能獲立憲政治之效果。何也。國民享有之自由雖大。然非自己之權利。而出於君主之恩惠。且君主之恩惠。又非君主所願與。安知治平之日。不削剝盡之乎。即令善良寬宏之君。永認其自由。然國民抱法律上爲奴隸之觀念。則不萎頹國民之道義心及活動力者。

未之聞也。

然余決非謂非常緊急之時。爲救社會之禍害。而禁一時之執權者。以施其專制無限之權力也。古代之自由國。因社會之腐敗。達於極點。不能以悠遠之手段。而救濟之。每有舉此權力而集於一人之例。此例而外。若文化稍進之國。則決無專制政治之綜跡。故所謂善良之專制政治者。全爲虛僞之理想。不能表諸事實者也。若吾人理想上所謂爲善良政體者。即以主權(即最上之權利)發生於人民。人民不惟執行權利而有發言權。且能以一定方法而參與政務。是代議政治之所以起。又實代議政治之骨髓也。

代議政治之所以優於專制政治者有二點。一、代議政治之下。國民之權利及利益。國民得自保護之。故保護得以完全。二、國家之隆盛。隨國民之氣力。以漸達高度。而欲國民之氣力強。則不可不養其元氣。詳言之。(一)凡人關於自己之權利及利益。最爲完全之保護者。苟非無能力。則必殫心

竭力以自理其事也。或謂人類之慾望無限。以私情而律公事者。世事所常見。是破壞國民之公德也。不知愛己優於他人。愛近親優於疎遠者。人之通性。即宗教道德之力。亦有所不能矯正者。此通性之於公私。固平均而無別也。若蔑視此通性。而以國民之公德爲基礎。以定國家制度。斯亦不思之甚矣。夫人類保護他人利益之意旨。雖如何親切。終不及保護一己者。人事之常態。故人生永遠堅確之進步。獨在以一己之能力而成就者。不可動之原則也。古昔之自由社會盛。而專制社會衰者。皆此原則爲之轉移於其間也。故善良制度者。非本人類自然之情性。使國民自保其權利及利益。而參與國家之政務。則萬不可企及之。然國民參與政務之利益。因其範圍而決。範圍小者利益小。範圍大者利益大。故當察社會進步之程度。以擴張其範圍而冀其利益之膨脹。(二)國民之政治的意識道義及氣力。漸次增加。則國家之隆昌。愈達高度。而國民似可直接而行參政權矣。然今日國家之區域廣大。人民繁多。此說萬難實行。遂以國民選

出之代表而參與政務之代議政體。爲理想上完全之政體矣。然世界各國。非皆有實行代議政體之程度。欲考各國相當之政體。在熟察其國家之歷史。國民之性質。文化之程度。而爲考定之標準。若此等條件不適於代議政體之程度。而欲强行代議之政體。終不能冀其成立也。夫代議政體之成立。大都有二條件。第一。國民樂此政體。第二。國民有行此政體之能力。試就此二條件。詳言如左。

第一 凡一國人民依歷史上宗教上及他一切之理由。或妄信君主爲天地萬物之創造者。或以君主所有絕對無限之權利。受之於神。服從君主。即服從神命者。制限君主。即制限神命者。則此等國民不惟不樂代議政體。且疾視之。何也。代議政治之第一義。在制限君主之權利也。究其終極。不變爲純然之民主政治而已。使有此情態之國。其不能成立代議政治也可知。即令人民脫此迷信之觀念。而文化之程度尙淺。則代議之真理必不明。代議之真理不明。則主張之宗旨必不決。優游因循。無進步

改良之氣象。其甚者或疾視變更歷史上之政體。非抵之於前。則觸之於後。反對成性。仇視成心。雖欲享有此政體之效果也。烏可得哉。當此之時。雖有少數之人。欲建設代議政體。亦徒勞而寡效。即令一時成立。亦終不能達其目的。而必至於顛覆也。

第二 人民即免前述之諸缺點。能理解其效果而成立之。然人民若無實行代議政治之能力。則此政體亦不能永續而不覆。行代議政治之能力云者。即行代議政治所需之智識、道德、及活動力之謂也。蓋代議政治即輿論政治也。輿論若爲國民意思之發表。而國民不能發表政治之意思。則國民之政治知識未發達。而一國之文化的程度尙幼稚也。勢必至代議政治。亦有名無實。其弊且甚於專制。夫國民真意之發表。在於道德及活動之力。國民之政治道德心尙幼稚。則顧慮國家政治之端念必薄弱。必至選舉人濫用其權利。以圖私利。代議士利用其地位。以遂野心。是代議政治之運命。終不可測也。且國民即有政治的道德。又有政治的智

識。而性質怠惰。疾視政治的活動。則其代議政治。仍不可成立也。然國民之政治的道德。於代議政治。尤關影響者。試詳論之。

近世痛論代議政治之弊者。其說紛如。皆與國民之政治的道德有關係焉。申言之。代議政治之弊。在國民之政治的道德之腐敗也。欲論代議政治。必先言政治的道德。

夫古昔論人類之道德性者。有二種相反之觀念。一以道德爲神之所賦。人之初生。原有完全無缺之道德性。迨其後慾望性漸增。而道德心遂泯。此說爲宗教學者所唱。一以人類爲強慾非道之化身。原無道德之本性。人間之道德。因生存之必要而漸次發達者也。此說爲道德進化論者所唱。自今日之學理上而觀察之。前說爲宗教迷信家之妄想。無學理上之價值。竊以後說爲合於真理。夫當今人類社會之道德。頗不完全。欲有完全之道德者。全爲烏有之妄想。何者。今日之人類社會。尙爲弱肉強食之社會。人類行爲之標準。皆存在於一己之利害。若捨己報公之盛舉。求諸



賢人君子則有之。求諸世俗則未見也。况政治社會。爲極端之名利社會。與功名戰。與權力戰。與利益戰。此古今政治社會之狀態也。藉國利民福之假義。而籠絡人民。以遂一己之野心者。又古今政治家之通性也。且代議政治之下。其國民既實有政治的言論及行爲之自由。又已施行政權之自由競爭。而政治社會之人類慾望。愈激烈而無所底止。其不釀成選舉之腐敗。政治家之腐敗。政黨之腐敗。而破壞代議政治之本質。致流弊更甚於專制政治也不已。請言其理。

(一)選舉之腐敗 代議政治之原理。在以國民之意思。而行國家之政治耳。國民之意思。即爲代議政治之源泉。而選舉者發表國民意思之第一方法也。若選舉不當。則代議政治之源泉濁。源濁而冀流清。天下豈有是理乎。故代議政治下之選舉人。不可無獨立選舉之知識。與排除妨害之氣力。不然代議政治。即缺其主要條件之一。其不能達其目的也。固不待論。然此理論。決不能行於實際。世界各國之選舉者。大抵多無智之倫。求

其解政治爲何物者。且不多觀。無解政治之智能者。而欲其有適當之政見。以選舉適當之代議士也。是何異緣木而求魚哉。故自政治道德上言之。無辨別適當代議士之智能者。即有選舉之權利。亦當棄置而不顧。蓋國家者不能盡審國民之智能。而設某人與以選舉權。某人不與選舉權之規定。國家定國民之選舉權者。不過以財產年齡及其他一般之階級爲標準而已。故法律上之賦與選舉權也。惟以其形式上備有一定之條件爲準則。若備具法定條件之選舉人。而行使其選舉權。自法律上觀之。非違法。又非濫用其權利也。然自政治上論代議政治之本質。則無辨別適當代議士之智能者。雖法律上有選舉權。而政治上仍無選舉權也。考各國法律。不強制選舉權之行使。亦可知法律之精神。非與選舉權於無知之國民也。而拘於法律之形式。以投票爲國民之義務。不揣自己之智愚。而妄出入於投票所者。則擾亂代議政治之源泉也。故關於選舉之第一弊害。即無智識之選舉者之投票也。

關於選舉之第二弊害。在依情實而選舉代議士也。自理論上言之。選舉人之選舉代議士也。除辨別人材適否而外。更無他事。自實際上言之。則多數之選舉人。無解釋選舉事項之知識。其爲親友及其他方情實所逼。迫而選舉不適當之代議士者。無論。即非此情態。而以代議士之職。酬其人之功勞者。亦世之常態也。蓋有功勞於社會。而與以適當之報酬者。乃社會之義務也。而以公職爲其報酬者。又報酬之一法也。然不問其人之知識及能力。而妄與以公職。若其人不能盡其職。則不惟不利其國。且不利其人。即所謂濫用其公職者。夫公職之報酬。猶且不敢濫與。而彼以一己之私情。害社會之進步者。其罪豈容間髮哉。故選舉人不可妄有此舉。關於選舉之第三弊害。即賣買選舉權也。依飲食賄賂及他之報酬而投票者。皆選舉權之賣買也。此種弊害。學者痛論之。識者慨嘆之。而國家亦設法律以矯正之。然多數之流俗所赴。乃無由防豫而禁止。故每舉一世而投於私利私慾之渦中。而禍患靡所底止。遂至代議政治。有名無實。墮

落人心。腐敗社會。惟使少數之野心家。遂其卑陋之心而已。夫政治社會所行之犯罪。雖有數種。然其情狀最重。毒害最深者。未有過於公權之賣買也。公權賣買之結果。即以貨幣之力。支配社會。而人民之知識才能。棄如敝蕪。當此時。世爲貨幣之世。國爲賣買之國。人心爲之墮落。社會爲之腐敗。非有卓絕救世者出。則萬難挽其狂瀾而脫其滅亡。而豫防之策。固不外法制之作用。然法制之力。所以約束行爲。非所以改良心性。是即國民教育之所以必要也。然則養成國民之政治的知識。鼓吹政治的道德之觀念者。不獨教育專家所宜然。苟解代議政治之原理。而希望其發達者。莫不當挺身而擔其任也。

(二) 政治家之腐敗 代議政治下最可慮之現象。在無知識無能力之僞治家。蔓延續生。而紊亂政治社會之秩序也。彼等之中。有因不能得正當之職業。而投身於政治社會。以政治爲衣食之材料者。謂之職業政治家。又有不度已之庸愚。而妄望政治上之地位。以狂奔於政治社會者。謂之

冒險政治家。更有爲遂一己之野心。而欺詐良民。濫用公權者。謂之惡人政治家。凡諸僞政治家。在代議政治之下。接踵而起。互結朋黨。跋扈於政治社會。恆至驅逐良政治家。而擾亂政治社會。是爲代議政治最可恐之弊害也。吾人所最注意者。代議士也。夫代議政治之根源。即國民之意思。國民之意思。由代議士而發表之。若代議士無解釋國民意思之知識。無發表共同意思之能力。則徒有代議之名。而無代議之實矣。夫代議政治之根源。在國民之意思云者。不過一理論耳。實際上則不然。蓋國民之智愚不齊。若無知無識之儔。不能解國家之政治問題。則代議士當以獨立之見識。而探究國民全般之利害。不可拘束國民之意思。而阻國家之發達。使無此知識。而爲代議士者。自政治的道德上言之。道德上之罪人也。自代議政治上言之。則政治上之破壞者。竊觀當今代議政治下所表之實狀。具此智力。備此觀念。而爲代議士者。殆不多觀也。彼多數代議士。大抵皆驅於卑劣之心。厄於利己之情。而自己之標櫟。與國家之利害。則舉

不違顧。唯以代議士之職。爲貪功名營私利之階梯。而出以欺詐奸計。背德違約之手段。欲得當選之票數。以欺愚昧之選舉民。又其甚者。誘之以酒色。導之以黃金。媚之以巧言令色。欺之以大言壯語。甚至迫以威力。逞以暴力。及其當選。則彼心已無選舉民。又無國利民福之端念。除濫用公職及營謀私利而外。無他目的也。若是則代議政治者。乃爲少數野心家圖謀利益之目的物。而犧牲多數國民之虐制度也。

(三)政黨之腐敗 政黨云者。同政見者。爲達共同目的而結合團體之謂也。故異政見者。無屬於同一政黨之理由。而同政見者。無屬於相異政黨之理由。然此理論。非各國所共行者。原其故。多數政治家中有鞏固政見者。蓋鮮。其他多無政見者。固已失政黨結合之第一根據矣。次則就政治問題而論之。蓋政治之問題。非一端。而問題之發見。又非突起者。自有國家以來。紛見迭出。以對於各問題之政見之異同。而似可爲政黨成立之唯一標準。然此爲書生空論。不能見諸事實者也。蓋政黨者。所以達政治

上目的之手段也。其不能以政見全異者而組織一政黨也無疑。然考政黨成立之原因。則此等高尙之思想。全置度外。惟以一己之利益及感情。爲成立政黨之偉大原動力。故考多數黨員成一黨之真心。其政見一致者。不過少數。他則皆爲種種之利益及感情所支配。而集於一政黨下者也。依此理由而成立之政黨。若遇外形之刺激。即能保鞏固之獨立。成正確之政見。而實行之。然事實非不相反者。考政黨之內情。政黨員之多數。無攻究政治問題之智能。盲從少數領袖之意思而不愧。故黨員雖多。而政黨之意見。則非多數研究之意見。乃少數者或一人首領之意見耳。其多數黨員之屈服首領也。獨群羊之於牧羊者。帖耳而服。兵卒之於大將者。垂首而聽。至首領率黨員而覆敵黨之時。即首領握掌政權之時也。可知政黨乃虛僞之團體。而少數野心家。爲遂一己之野心所用之機械也。如此。則國會議場。不爲多數代議士所支配。而爲少數政黨之領袖左右之。而代議政治之精神。消滅已盡。是爲政黨首領之專制政體矣。

以上所述者代議政治之主要弊害也。此種之弊害。愈進極端。則政治社會之腐敗。益達極點。勢必顛覆代議政治。而設立專制政體也。今不可見。試徵諸古。當羅馬共和政體之末路。宗教道德之觀念漸衰。群雄爭權。擾亂政治社會。其極有愷撒之握權。而暴露屋大維之獨裁政治。希臘亞里士多德說明政體之腐敗。及循環之理法。其說曰。凡國家自然所生之政體。多爲君主政體。即掌握國家主權之一人。行政治之政體也。迨君主傳其國於子孫。而子孫忘祖宗之法。廢所以圖國家人民福利之道。專制之弊政。遂行焉。專制弊政。既行。而敵抗者起。叛亂遂生。及其結果。大抵叛亂之首魁。掌握政權。而於是建設貴族政治。其初變貴族政治之際。猶不失爲圖國家人民福利之政治。及其終也。每陷於專恣之寡頭政治。而此寡頭政治。害人民之自由。妨社會之生存。其弊有甚於專制政治者。何也。惟利是圖之黨與。籌畫荼毒人民之密計。較一人之專制政體。猶爲周密。然貴族之暴政。益甚。則劇烈之革命。即起。於是民主政體興焉。迨民主政體。



行之漸久。遂失敬法律之念。忘禮讓之道。而爲惡政。及其末路。乃爲無政府之政治。非有專制政治之復出。則不可救國家之擾亂。復社會之秩序。於是政體革命之循環告終。而君主之政體復起。君主之政體復起。則政體革命之循環必又起矣。蓋當時無代議政體。故亞氏亦無一言及之。然以上之理法。其能適用於代議政體也。章章然矣。若當今世界各國之代議政體。皆莫不有種種弊害。然究未生如前所述之極端弊害。故吾人理想上之代議政體。果爲現實與否。未敢斷言。然漸有進步發達之傾向者。則不可爭之事實也。試就代議政體之將來而論究之。

觀當今各國代議政體所行之狀態。各有特質。決非出於一軌。甲國所行者。與乙國相異。丙國所行者。與丁國又不同。此皆盡人而知之。古語云：「政治者。國民之反射也。」此說爲古昔政治上之格言。實有真理存焉。何則。夫欲究一國行如何政治。及以如何政治爲適當。則依一國之歷史。國民之性質。文化之程度。以及人口地勢。並其他國家內之所有現象。而定其考

察之結果。然此等之現象。因國而異。故各國之政治狀態。不可一律而觀。前不云乎。方今世界所行之政治種類。不出君主制與共和制二者之外。君主制又分爲專制君主制與立憲君主制。共和制則其法律上之意義與政治上之意義。皆爲純然之民主制。故無須詳密之研究。惟就立憲君主制(代議君主制)之本質及將來。而論述之。

今日屬於德國學派者。其論一國之憲法。專傾注於憲法法理之一方。闡明法理。則其任務即終。若憲法在政治上之運用如何。與運用及於一國政體上之結果如何。則漠不注意焉。故世人誤解憲法運用之道。遂至阻害憲法政治之發達。夫憲法者。雖施以如何之運用。原不能蹂躪其法理。是以探究憲法。先在探究其法理。况論憲法之運用。政治學者之任務。非法律學者之任務也。故法律專門家。而不論及憲法之運用者。決不足答。然專以適用法理。爲憲法之運用。則不反於法理者。皆可爲之。是徒知有法理。而不知有政治。不免爲偏狹法律家之言也。不知達立憲政治之目

的者。非專以不背憲法爲要件。且於不背憲法之範圍內。又不可不貫徹立憲政治之趣旨。若由法律之一方面論憲法。又論政治。則現今世界所行立憲君主制。殆爲無意義者。而國會亦失存在之理由矣。吾人即取代議制度之祖邦爲世界所模範之英國而論之。使專以憲法法理而論政治。則英國之政治。較諸他立憲君主國。且劣而不優矣。夫英國立憲政治之所以優於他國者。非憲法法理之有異也。在其運用之得宜耳。易言之。於憲法法理所許之範圍。而擴張立憲政治之精神者。英國之優點也。如英國法律。國會以三年召集一次。然依習慣。而每年必召集一次。又如兩院通過案。自法理上言之。則君主有不裁可權。然二百年來。未行使之。解散下院權。自法理上言之。君主無一定之度次。然其實際。則未繼續解散一次以上之事。而且任命內閣權。自法理上言之。君主自有任命之權利。內閣大臣亦不必依議會之向背。而辭其職。然其實際上。則君主由議會占多數之政黨中。而任命內閣大臣。又內閣大臣於議會中失多數黨員。

時。則不可不辭其職。凡此等習慣。皆於法律所許之範圍。爲達立憲政治之精神而發者。無此習慣。即失英國政治之特質矣。然欲以此等習慣。而組成憲法之一部。則又大謬。蓋憲法與憲法上之習慣。不可不區別之。英國之憲法學者。達西著英國憲法論。言之甚詳。欲知氏之所說。可取其書而讀之。總之憲法法理。不能表明真正之立憲政治。而真正之立憲政治。必藉憲法法理範圍內所養成之憲法的習慣之力也。就日本憲法言之。日本憲法。下院無論若干次。天皇得解散之。對於國會議決之法案。天皇又有不裁可權。國會不議定法律。得發布緊急命令或獨立命令以補之。國會不議定豫算。得依前年度之豫算以行之。若處必要之時。且得爲豫算外之支出。任命國務大臣。爲天皇之大權。得以自由而任命之。又國務大臣對於天皇有責任。而對於議會無責任。故不依議會之向背。而失其地位。日本憲法之法理如此。若適用之。則立憲政治。全無意義。而國家之存立。亦無理由也。何也。夫不合政府意思之國會。屢次解散。反對政府之

法案而不裁可。濫發緊急命令及獨立命令。且國務大臣。即有國民及國會之抵抗。而仍不罷其職。以強行其政策。則是純粹之專制政治。而立憲政治之實。設置國會之理。消滅殆盡矣。然世之論者。尙以爲不反憲法法理。而饒舌以辯。矜才使能者。實知有法律學。而不知有政治學也。豈得免偏狹法律家之譏乎。

夫今日世界之立憲君主國施行憲法政治之狀態。雖各有不同。然其所向者。一而已矣。譬諸衆人登山。甲自東。乙自西。丙丁自南北。或尙在山麓。或已在山腹。或將達山頂。其登山之希望。一而已矣。憲法政治亦然。憲法政治之所向者。唯一之民主主義耳。請言其理。

立憲君主國之憲法。雖一二學者。以種種之強辯。而辯護之。然制限君主之權力。豈可以佞口而掩藏之乎。直言之。君主國憲法之第一義。在制限君主之權力耳。然法律上及形式上制限君主之權力者。僅依國家之歷史。國民之感情。及他政治社會之情態。而難期其效果。能補此缺點者爲

何。即憲法的習慣也。憲法的習慣者。在事實上制限憲法上君主之權力耳。如君主者。憲法上即有解散議會之絕對的權利。而實際上制限以特殊時行使之。憲法上即有對於法案之不裁可權。而實際上不能行使之。憲法上即有任免國務大臣之自由的專權。而實際上仍制限之。如此制限。則君主之權利。僅保空名。而依國民之意思。以行國家之政務耳。即所謂純然之民主主義者也。憲法的習慣之目的。即此旨也。易言之。憲法者。即達於民主主義之第一階梯也。憲法的慣習者。即第二之階梯也。現今世界立憲君主國。大抵皆登第一階梯。而將進於第二階梯者。而獨嶄然拔衆。立於第二階梯。以眺望前途者。厥惟英國。

夫今日被君主國之假面。而實行民主主義者。莫英國若。自法理上言之。英國主權。尚屬君主。自政治上觀之。則主權全移下院。而君主特握空權。爲國家之裝飾物。保形式上之一地位耳。一方認下院對於上院之優勝力。他方又認政黨閣之習慣。而君主主權。始終不能實行其強制之力。

如下院議決不合君主意思之法案。君主以如何手段而防止其不爲法律乎。將借上院否決之力以防止乎。然使下院執驚不訓。而必欲達其目的。則仍不能收其效果。勢必出於內閣大臣。奏請君主。利用其特權。增加上院議員之數。壓倒院內之反對黨。而通過其案之策。是即千八百三十二年。當議國會改革案時。格列內閣所取之手段也。其後乃爲重要之憲法的習慣。故君主不能拒絕貴族增加之奏請焉。又如對於通過兩院之法案。不能行不裁可權。已如前述。故不合君主意思之法案。亦無由拒之。而下院之意思。遂能藉習慣之援助。以排斥種種之障害而爲法律矣。至於條約之締結。則君主之特權。固非議會所得容喙。然實際上當條約締結之任者。內閣大臣也。若君主不贊成其條約時。則以何法而拒之耶。將罷免內閣大臣以防條約之締結乎。然罷免議會信任之內閣大臣。又爲違背政黨內閣之習慣。將拒其批准乎。則內閣大臣。即總辭職。斯時也。君主將命何人而組織內閣哉。命少數黨之首領。是仍反乎習慣。命多數黨

之首領。是仍爲總辭職之首長。當是時。爲君主者。不違背其習慣。不能達其目的。欲達其目的。而破其習慣。則必釀成政治的革命。若此。則君主即有條約締結權。仍不能自由行使之。不得不一任於內閣大臣。是則內閣者。即下院占多數政黨之出張所。(即派遣處)而君主大權。實依下院而行使也。故君主大權。僅有空名而已。

如上所述。英國之主權。已由憲法的習慣而移於下院矣。然尙有君主之形體。而保存君主國之外觀者。何也。夫主權機關之移轉。原有二法。一、依急激的革命之手段。一依平和的習慣之手段。依前手段者。舊主權機關全壞。新主權機關復置。人人皆得認主權之移轉。依後手段者。不破壞舊機關。又不置設新機關。惟無形之主權。漸脫一機關。而陰轉於他機關耳。故其移轉恒暗昧而難知。然詳細攻究於主權移轉之後。則舊時代之主權機關。全爲僞有之物。而更有實質的主權機關存焉。英國主權之移轉。非急激的。乃平和的。漸進的也。故君主之舊主權機關未壞。而仍保其形



體者。非無理由也。更由他方觀之。英國之君主。雖非事實上之主權者。然於政治社會。能保其重要地位。而行國家之政治。尚不失爲重要機關。是雖由英國國民之保守的特性。然亦歷史的隋力未全消滅而然也。隋力者。逐年減其力。而歸於靜止也。歷史的隋力全消。則國民之系統崇拜心全滅。即英國設立純然之民主政體之時也。

當今世界之大勢。以英國之政治。適於理想。而摸倣之。熟讀歷史。百三十年前。彼國民反抗本國政府。於西半球之一角。翻獨立之旗。以建設純然之民主國。夫彼等遠隔大西洋。故不必襲用本國之歷史的陳套。而得採用其實質之便也。爾後法國倣之。瑞士倣之。美洲大陸諸國咸倣之。至於今。不惟西半球不見君主國。而歐洲大陸之君主國。亦受英國之影響。其餘波且及於東洋一帝國。英國主義之勢力。不亦盛哉。英國主義者何。即憲法的慣習之續出之謂也。憲法的習慣之目的者何。即被君主國之假面。而實行民主主義。否則使民主主義達於極端之謂也。夫政治者。勢也。

勢之所向。猶河漢之決流。澎湃衝湧。無可底止。欲以人力而制之。勢必不能。故大勢所趨。萬不能以人爲之作用而防止之。立憲主義者。今日世界之大勢也。欲抵抗之。非爲不明之徒。即爲無識之輩也。俄國宗務大臣白氏。豫言立憲主義之滅亡。余豫言立憲主義之膨脹。將來滔滔大流。勢必壓倒專制主義之奄奄氣息。而見一種民主主義者。是代議政治所必然之結果。即余爲代議政治之將來而可斷言者也。

國會者。代議政治之主要機關也。代議政體之運用。由國會之良否而定。而國會之良否。又依組織之人員而定。其人之代謝無定。固非余所探究之目的。余之目的。在研究國會之性質。組織。權限。及其活動之情態耳。然欲舉各國國會而悉論之。則徒爲無益之舉。故僅揭世界國會代表者之七國國會。而比較攻究之。其所揭之英德日意四國。立憲君主國也。美法瑞士三國。立憲共和國也。此等國會。其組織及活動之情態之異點。即學者研究之目的。取長棄短。則政治家之任務也。

## 第二章 國會之性質

夫法律學及政治學之最難問題者。國家之觀念也。有國家然後發生法律及政治之學問。研究法律及政治之學問。必先研究國家之觀念。非然者。不建設於國家之基礎上。則其基礎必不確定。基礎不能確定。則其建設物必動搖傾移。不至顛覆而巳。雖然。關於國家之觀念。古往今來。爲學者爭論之目的。其學說各殊。且各有長短。使攻學者不知適從。即余論國會之性質。亦有此同一之感。蓋國家與國會之有關係者。理勢然也。說明國家與國會之關係。即所以說明國會之性質也。故國家之觀念不定。而國會之性質亦不能定者。自然之理也。然余論國會之性質。非盡關於凡百問題也。其主要之點。在國家爲主權之主體與否耳。故不必越俎代庖。就他點而論及之。申言之。夫以國家爲主權之主體。則君主及他凡百政治的機關。皆爲國家之機關。不以國家爲主權之主體。則國家以外。又當認一主權體之存在矣。而其主權體。則或在君主。或在國會。二者必居

其一。故國家爲主權主體之問題。第一。關於國會爲主權體與否之點。第二。關於國會之爲國家機關。與爲君主機關之點。不論國會之性質則已。欲論國會之性質。則萬不可不對此問題而下一一定之斷案也。余與多數學者。共維持國家主權說。竊斷言曰。國會者。非主權之主體。乃國家之機關也。試言其性質。

### 第一節 國會之法律的性質

自法律上言之。國會者。國家之一機關也。既爲機關。即無人格。故不得爲權利之主體。夫法律上所謂國會之權利及義務者。即定國會之職務權限。非可由是而認國會之人格也。國會無人格。則不得有代表。是通常所謂代表國會者。非法律上之意義。乃政治上之意義也。否則。當解代表國會云者。非代表國會。而代表組織國會之議員矣。至國會以如何之役員組織之。述於次章。茲不詳。然多數法學者之見解。謂國會者。以人民選舉之役員而組織之國家機關也。此說反於事實。不得爲當。夫無論何國。下

院議員。由人民之直接選舉而定。其上院議院之源泉頗多。未見一定。英國之貴族院議員。自世襲選舉勅任及宗教上之職司而任之。美國元老院。於各州之立法部選舉之。德意志聯邦參議院議員。於各邦之政府任命之。法國元老院議員。於各縣選舉會選舉之。日本貴族院議員。有世襲選舉勅令三種。意國元老院議員。國王任命之。瑞士元老院議員。由各州之人民選舉之。據上所述。可知共和國之上院議員。皆由人民之直接或間接所選舉。而君主國之上院議員。於人民之選舉有關係者。僅一小部分。其大部分。皆由於世襲或勅任也。故謂國會者。以人民選舉之役員而組織之國家機關也。之說。就某國之國會而言之。則可。而以爲各國國會共同之性質。則不可。

國會者。國家之機關也。國家之主權。發動於立法司法行政三方面。無此三種之機關。則不能成立國家也。可知。然國會重要之職務。在關於國家之立法事項。故以國會爲立法機關者。決非不當之論。但審查近世國會

之職務。各國國會不專關與立法事項。即關與他事項者。亦有之。於是國會者。非專爲立法機關。且爲他機關也。

一、國會有單獨而爲主權機關者。又有與他機關共同而爲主權機關者。所謂主權機關者。自普通言之。與主權同一意義。考政治學上。或謂主權在君主。或謂主權在國會。又或謂主權在人民。即以君主或國會或人民爲主權者。然自法學上言之。主權專屬國家。國家以外。無主權之主體。故君主以下。非主權者。乃主權行使者。非主權之主體。乃主權之機關也。主權機關一語。有廣狹二義。自廣義解釋之。國家機關。上自君主。下自官吏。皆爲主權機關。何也。苟參與於國家公務者。直接間接。得行使主權故也。然茲所謂主權機關。非此廣義之意義。乃狹義之意義也。夫考一國內之何者爲主權機關。不難知於專制君主國。而難知於立憲君主國或共和國。何也。專制君主國。君主之權力。絕對無限。無論何人。不得限制之。故君主一人爲主權機關者。不問可知。若立憲君主國則不然。立憲君主國

之第一義。在制限君主之權力。詳言之。設國會之機關。而制限君主行使主權之權力者。立憲君主制之骨子也。至於共和制。則直接間接。使人民選舉之國會。而爲主權之行使者也。此二制之國會。有以單獨而爲主權機關者。有與他機關共同而爲主權機關者。總之主權機關者。即有改正憲法權力之機關也。考何者有改正憲法之權力。即所以考何者爲主權之機關也。否則。非主權機關也。何以言之。蓋憲法者。位於普通法律之上。爲國家之根本法。故憲法改正之權力。即國家最高之權力。有此權力者。舉關於國家之行爲。罔不可任意而直行。變君主制而爲共和制。變共和制而爲君主制者。皆依憲法改正之手段而成立者也。本此標準。而探究國會關於主權機關之性質如左。

英國國會。非單獨之主權機關。乃與國王共同而爲主權機關者也。多數學者論英國憲法。皆謂英國主權。由君主移於貴族院。由貴族院再移於庶民院。今則庶民院爲單獨之主權者。而君主及貴族院關於主權之行

使全無權力。故英國形式上雖爲君主國。而實質上實爲純然之共和國也。卽其理由所在。不過以英國與他立憲君主國異。憲法之改正。與普通法律之改正無別。故國會可依普通立法之手續而改正憲法也。且其一方對於通過兩院之法案。國王不可不與以裁可者。千七百七年以來之憲法的習慣也。故國王不能破此習慣而行不裁可權。其他方對於貴族院否決通過庶民院之法案。庶民院若極力拒抗。以求貫徹其宗旨。則內閣大臣可奏請國王。利用其特權。創設貴族。增加貴族院議員。以制其院之反對派。以通過其案。是即千八百三十二年。格列內閣議國會改革案所取之手段。已如前述。爾來認爲憲法上之習慣。國王若拒絕貴族增加之奏請。則內閣大臣即辭其職。然罷免庶民院占多數之內閣者。違於政黨內閣之習慣。國王不破其習慣。則不能拒絕貴族之創設。而庶民院之意思。遂得排斥障害而爲法律矣。由是觀之。英國憲法有最後之權者。惟庶民院。則英國之主權。即在庶民院也。據此所論。不惟於法理上無價值。



即於政治上亦有瑕疵。夫混論英國之法理與政治者。固彼國憲法學者之通弊。即日本專攻英國憲法者。亦莫不陷於此弊。然則論英國之憲法。非劃此二者之區別。終難得明確之解釋也。明矣。蓋自法律上言之。國王二百年來未行使不裁可權。然終不能以此事實而消滅國王之不裁可權者。此乃本英國憲法。國王不因己之怠惰。而喪失其權利之根本的原則。所由來也。此原則即關於創設貴族者。亦適用之。故國王之特權。於法理上略無制限。因之而國王有拒絕創設貴族之奏請之權利也。要之。自法理上觀之。英國國王。仍有不裁可權。貴族院仍有否決權。故憲法改正之權利。非庶民院所獨有。乃此三種機關同爲憲法改正之手續。而組成主權機關也。此種法理。雖有政治社會之習慣以妨之。然法律之本體。究不因之而受變化也。自政治上觀之。則英國主權在庶民院之說者。全由政治上所發之議論也。易言之。因庶民院有二種之憲法的習慣。而事實上壓迫國王及貴族院。以強行其意思所起之議論也。不知此等習慣。究

未得絕對行使之。何以言之。考諸古昔。此二習慣發生之事跡。皆關於普通法律之改廢。或關於憲法的法律一部之變更。若關於其要部者。未見有行此等習慣之例。如庶民院通過廢止貴族院之案。或議決變君主制而爲共和制之案。其不能以憲法的習慣。對君主而拒絕不裁可權之行使者。雖愚夫愚婦。亦莫不知。夫不能爲此等之行爲。則政治上之意義。不能認爲單獨之主權機關也。明矣。而今之學者。唱英國庶民院之主權說。自以爲知英國主權之所在。不知其法理上之謬誤。固不待言。即政治上之缺點。亦且不遑。此吾人所不敢盲從者也。

北美合衆國之國會。非單獨之主權機關。乃與他機關共同而爲主權機關也。據美國憲法第五條曰。國會兩院議員。有三分之二以上之公認。則得發憲法改正之議。或因諸州三分之二以上之立法部之請求。開始改正。而必召集人民會議。當此二時。或受諸州四分之三之立法部之承認。或受人民會議四分之三之承認。而生改正之効力。但無論何州。無其州

之承諾不得奪元老院之平等選舉權。』由此觀之。則合衆國憲法改正之機關。似甚複雜。然就憲法改正之法而論。則國會無不參與之。故國會有主權機關之地位者。章章然也。其詳細見於國會之權利中。

德國國會。乃單獨之主權機關也。德國憲法。未規定皇帝對於法案之裁可權。故通過兩院之法案。不須皇帝之裁可。而直爲法律。此即與各國立法手續相異之點也。而憲法之改正。依普通立法之手續而行。故國會得依單獨行爲而完成。而皇帝不得以不裁可而妨之。是以德國國會。爲憲法上最高之機關。而皇帝服從國會。國會得變更憲法。以却皇帝之地位。然德意志之皇帝。即普魯士之國王也。皇帝之權雖輕。國王之權猶重。以國王有力之權利。仍可抵制反對之勢力。故實際上不能生此事實。但此非法理上之問題。乃政治上之問題也。

法國國會。非單獨之主權機關。乃與他機關共同而爲主權機關也。蓋兩院依其發議。或依大統領之要求。而各院以過半數之投票決議。遂有宣

告憲法改正之權。兩院因此決議。而其議員乃共同組織國民議會。此議會以總議員過半數之同意而決議。方終改正憲法之手續。故關於憲法改正。而國會參與者。僅改正之發議及其宣告而已。其爲改正之決議者。全屬國民議會之權限。然國民議會。仍以國會議員組織之。故組織此二機關之役員則一也。但其法律上役員之資格。與機關之地位。則有異耳。至於法國大統領。原無絕對的不裁可權。故國民議會之議決。即定憲法改正之事項也。

日本國會之爲主權機關與否。未敢斷言。然以日本國會爲主權機關之一部。則學者不免起奇異之端念。不知法律家之任務。在以法理之智腦。而解釋人定法之當否耳。拘泥於歷史而爲感情之奴隸。以構造牽強附會之說者。乃歷史家。非法律家也。日本憲法第七十三條。明與國會以憲法改正之協贊權。故天皇不經國會之協贊。不能改正憲法。夫生此規定効力之時。即單獨主權機關之天皇。變爲共同的主權機關。而新起國會

之機關。與天皇共爲主權機關之時也。對此議論。聚訟紛如。試辨明之。

第一、憲法規定天皇。非經議會之協贊。不得行立法權。若天皇保留不經議會協贊而改正憲法之權利。則單獨主權機關之天皇之地位。毫無變更矣。何也。憲法即以莫大之權利。與於議會。而憲法改正之權利。專屬天皇。則天皇隨時得依此權利之行使。而改正憲法。以剝奪議會權利之一部或全部矣。然天皇若不經議會之協贊。而不能改正憲法。是以此而制限主權執行者之天皇之權利也。既制限其權利。則天皇已無絕對行使主權之權利。既無此權利。則不得爲單獨之主權機關矣。

第二、以其與憲法第四條天皇爲國之元首。總攬統治權云云之條文相矛盾。而主張天皇爲主權之主體者。誤矣。夫統治權及總攬之法語。其義不一。今之學者。議論亦各異。此皆由於用語之不當所生。而其罪不得不歸諸憲法起草者。然所謂學理者。不能以人定法之作用而變更之。則憲法上之用語。與論國家之法理不關緊要也。如某國法律。規定國家者。物

也。然不可因之而變國家主體之性質爲一物也。故以憲法第四條之規定。而直以天皇爲主權之主體者。是欲以人定法而決定法理也。學問上豈有此事乎。夫君主爲主權之主體與否。非人定法上之問題。離人定法而屬於國家學上之問題也。簡言之。關於國家主權及君主主權之問題。固不得依憲法法理而決定之。然則以此事項而爲憲法上之一規定者。乃表明憲法起草者之無學也。而堂堂國法學者。亦昧然以此規定爲根據。而維持君主主權說。是則吾人所不堪怪嘆者也。

第三、有區別主權之本體。與其執行方法。而維持君主主權說者。余竊以爲不然。何也。夫主權者。非有本權與執行權之區別。二者相合。乃爲主權之主體也。蓋主權爲國家之最高權。而絕對無限者。今日之定論也。若受制於他人。即不得爲主權。至於制限之部分及程度。則非所計也。故不加限制則已。若加以制限。即變絕對無限之性質。而失主權之名實矣。由是觀之。則以主權有本權與執行權之區別。而執行權即受制限。亦不害

主權之名者。乃以空權爲主權也。烏乎可。

第四、國家主權。論者亦多因憲法第四條之規定。而以天皇爲單獨主權機關。藉本權執行權之區別。以確其說。曰、天皇爲統治權之總攬者。所謂統治權之總攬者。爲國家而執行主權之最高機關之謂也。而最高機關之天皇所有之權利。雖依憲法之規定。而制限其執行方法。然權利之本質。非受何等之制限也。夫以天皇爲執行國家主權之機關。則天皇所有之權利。非主權。乃主權之執行權也。然執行權之本質。執行之能力也。離執行之能力。即無執行權存在之理由。制限執行之方法。即所以制限執行之能力也。故主張制限執行之方法。而無損執行權之本體者。誤解執行權之實質也。此等學者。又區別權利制限之原因。分革命與任意二者。依革命手段而設國會者。君主權力爲之制限。依君主任意而設國會者。君主權力不得爲之制限。不知此乃論權力制限之事情。非有法理上之價值者也。

第五、茲所論者。即由主權不可分說所生之誤解也。主權不可分說者。乃因反抗法儒孟德斯鳩三權分立說而起也。其說雖與真理不誤。然今日無實用之者。且每生學者之誤解。而以主權機關爲非單一的。乃複雜的焉。夫一人之君主。或單一之團體。爲主權機關之時。則主權固不分割。即君主與團體或數團體合爲主權機關之時。主權似覺分割。然各機關非行一己固有之意思。乃行單一國家之意思也。是機關之複雜。非分割國家之意思也。故主權亦不爲之分割。彼之生此誤解者。皆由於不分主權之主體及機關。且不知主權機關之性質也。而藉此學說。以主張天皇主權說。或維持單獨主權機關說者。則誤之尤甚者也。總之不問反對之論說如何。而日本憲法上一方規定與議會以立法協贊權。他方規定天皇非經議會之協贊。不能改正憲法。即可斷言天皇非單獨之主權機關矣。易言之。日本國會與天皇共同而爲主權機關也。且以政治上之語言之。日本主權與英國及他立憲君主國同。皆不專屬君主。而屬於君主與議



會之共同團體也。若對此論決而猶有異議，則余謹聽其言。

意國國會，非單獨主權機關，乃與君主共同而為主權機關者。意大利憲法不規定憲法改正之方法，故學者議論紛如。然今日皆一致於憲法，依普通改正之手續而改正之。此種學說，實際採用數次焉。而普通之立法，依國會之協贊，與君主之裁可而完成者。與他立憲君主國無異，故意國國會與君主共同而為主權機關也。

瑞士國會，非單獨主權機關，乃與他機關共同而為主權機關也。瑞士憲法之改正方法，錯雜異常，詳之於後。茲但記其國會不能以單獨而改正憲法，與他機關共同而後可者。

二、國會有於一定程度，而又爲司法機關者。英國貴族院，時爲裁判所。審判訴訟事件，其事有三。一、爲審判貴族之某種犯罪，而爲刑事裁判所。二、爲審判庶民院議決所起之彈劾事件，而爲彈劾裁判所。三、爲審判某種之控訴事件，而爲最高控訴裁判所。北美合衆國，元老院審判代議院

提出之彈劾事件。德國參議院行司法權時有四。一、決定組織帝國之各州。對於帝國履行憲法之義務與否。二、各州內所起之訴訟。其性質非民事事件。而管轄裁判所不能裁判時。依一方當事者之請求。而審判其事件。三、各州間所起憲法上之爭議。而其憲法上無裁定之機關時。則依一方當事者之請求而調停之。四、各州政府。無論對於何人。而拒絕裁判。或不與法律上完全之救濟時。即受理其訴件。與以適當之保護焉。法國元老院爲審判大統領及國務大臣所犯之罪。或妨害國家安甯之罪。而組織司法裁判所。意國元老院爲審判叛逆罪。而爲高等法院。爲彈劾國務大臣。而爲彈劾裁判所。瑞士國會。關於行政訴訟。審判聯邦評議會判決之控訴事件。裁判各官廳間所起之權限爭議事件。以上各國國會所有之司法權。非歷史上之遺物。乃由便利上之理由而起者。不能依理論而說明之。日本國會之無此權利者。理勢然也。

三、國會有爲行政機關者。美國元老院行行政權時有二。一、對於大統

領締結之條約。與以承認不承認。二、大統領任用官吏時。與以承認。但依法律而官吏任命之專權。附與大統領或他官吏時。不在此限。德國國會行行政權時有三。一、皇帝以帝國法律規定之事項。及締結條約時。須參議院之承諾。若使其發生効力。則不可不得代議院之承諾。二、參議院在帝國之法律。無特別規定時。或爲實施其法律。則有發必要命令之權。且爲補此等法律及行政命令實施所生之缺點。又有爲必要處分之權。三、參議院得皇帝之同意。可解散代議院。法國大統領。雖有條約締結權。然其條約若關於和親通商與國家財政。及外國居留人民之身分財產時。其條約必得兩院之承諾。然後有効。瑞士國會行行政權者。有數事。詳之於後。以上所揭國會所行之權利。非立法權。又非司法權。乃行政權也。自此點言之。則國會可謂行政機關矣。

## 第二節 國會之政治的性質

國會議員者。國民之代表也。國會者。其代表者之集合團體也。此說也。自

法理上論之。終無維持之要點。然自政治上論之。則實能發表國會之性質焉。夫歷史上之條頓民族。當發國會萌芽之時。國會有人民全體之直接會合者。有代表各部落或某階級之代理人之會合者。人民全體直接會合之時。代表之觀念未生。此會合變爲代理人之會合時。國會在政治上與法律上。皆爲代理人之集合團體。國會爲代理人之集合團體。則代理人非所以表己之意思者。乃所以表各團體意思之機械也。故各團體向其代理人與以一定之訓令。而代理人不能不從其訓令者。理勢然也。然因時勢之進步。社會之變遷。而此觀念漸歸消滅。則國會議員。非僅代表某地方或某階級。而代表全國民之觀念。遂發達焉。故今日各國國會無一採用部分代表主義者。捨部分代表主義。而採國民代表主義之結果者有二。一、國會議員。非人民之代理人。故人民對國會議員。不能爲何等之訓令。而國會議員。當以獨立之意思。而參與國家之政務。不可爲國民之意思所拘束者。普魯士憲法第八十三條以明文規定之曰。兩院議

員。爲全國民之代表者。議員以其所信而自由判斷。且不可爲寄托訓令所拘束。二、國會議員。爲人民全體之代表。故其籌畫不可重視一地方人民之利害。而蔑視全國民之利害。當以全國民之利害爲標準。而討論國家之政務也。

然「國民代表」一語。政治上亦有茫昧之義。終不能以精密之意義而解釋之。若爲代表國民全體之意見。則事實上又爲不能。何也。國民全體之意見。非悉表諸外部者。故代表者不能知國民人人之意見也。又國民之意見。決非一致者。無論何時。必有異同。故不能以一身而代表多數之意見也。即能代表國民多數之意見。亦必不能顧少數之意見。然蔑視少數之意見。則非代議政治之趣旨矣。將爲代表國民之利益。則亦實際上所不能者。何也。國民之利害。決非一致。若代表甲之利益。則與乙之利益相衝突。若代表丙之利益。則又與丁之利益相抵觸也。由此觀之。「國民代表」一語。全無意義。如國會議員之選舉。全屬無益之徒勞。雖然。政治上之事。有

不能以法律上或數學上之觀念而論評者。至建立國會制度。何以利於國民而速國家之發達則又不必言者也。

### 第三章 國會之組織

國會者。由上下兩院組織而成也。故一院之意思。非國會之意思。而國會所發表之意思。必兩院一致之意思也。方今世界立憲國。大抵皆採用二院制。其採一院制者蓋鮮。詳考世界。歐洲惟德意志聯邦二十五邦中之十九州。與希臘、門鐵尼哥、非洲惟阿蘭治之自由國。中美惟和都拉斯哥斯德黎加及格地馬臘三國。此數國外。則無不採用二院之制。故二院制者。殆爲方今議院制度不可易之定則矣。然考國會發達之沿革。國會者。決非自二院始。乃自一院始也。二院制度。源於英國。當今各國之制度。皆影響於英國。考英國國會。其始成自貴族與僧侶。及顯理二世。施行暴政。釀成內亂。千二百六十四年。遂有革命軍。戰於留什。大破王軍。翌年一月二十日。革命黨首領門德菲特。乃於倫敦。召集國會。此國會後人名曰門

德非特國會而英國國史上開一新紀元焉。此國會除從來之貴族及僧侶外。由各縣各市。選出二名代表者。以此等之議員爲一團。而組織之。由是而平民之代表者。始見諸國會議場焉。其時國會變貴族的性質。而爲貴族僧侶平民之混合團體。此三分子集於一院。而共議國事焉。然斯時之國會。雖成自三分子之實際。而形式上仍爲一院而非二院也。降及千三百三十三年。愛德華三世治世。其內之平民的分子。始與貴族僧侶分割而成一院。名庶民院。然其形體雖變。而其實質仍發生於門德非特國會。故英國下院之發源。非千三百三十三年。乃千二百六十五年也。爾來數百年間。政治社會。雖有幾許之變更。而二院制度。牢乎不可拔。且益鞏固其基礎。不特此也。自十八世紀之末。至十九世紀中葉。歐美各國建設之國會。亦莫不模倣此制度。今則代議政治爲普通之制度。舉凡所謂文明之國。無不採用之者。此非政治社會偶起之結果。乃爲達國家之目的而不得不然也。

夫國家雖謂法學上有人格。政治學及社會學上爲有機體。然皆有一種之意思。爲達其目的。而實行其意思者。此亦不可評之定論也。夫國家者。非獨立形體之生物。乃以生存於一定土地之人類。而組織之無形團體也。故不能以生物所有之意思。而論國家之意思。而且無自然上之意思。必有作成其意思之一定機關。機關爲何。即以人類而組織者也。人類爲機關所有之意思。即國家之意思。國家之意思。即機關之意思。適如社會之意思。依役員而作成。役員之意思。即社會之意思也。然國家之意思。以如何機關而作成之乎。是又不可不究之問題也。易言之。以何人爲國家之意思。機關而作成國家真正之意思耶。此政體論所由生也。夫以單獨一人。爲國家之意思。機關者。謂之獨裁政治。然國家之進步。達於一定程度。則依無數之經驗。而證明不完全之人類。欲以獨力而作成國家之真意。則不免叢脞廢墮之缺點。爲補此缺點而發生之政治。即非獨裁政治。非獨裁政治。依社會之情態。而爲貴族政治。貴族政治。以貴族少數者



之意思。爲國家之意思。則終不能爲完全之國家意思。實與獨裁政治不相上下也。於是不變爲國民政治而不已。國民政治之理想。以國民全體之意思。爲國家之意思。然有人口增加。與文化之程度及他種種之社會情態以阻之。則此理想終不能見諸事實。故國民政治。不可不由代議政治而表現之。此方今最進步之社會政治之情態也。

代議政治之趣旨。一方以國民全體之意思。爲國家之意思。他方又以適當之方法。而發表其意思也。爲達第一之目的。不可不由社會之凡百方面而選代表者。爲達第二之目的。又不可不調和代表者之意思。而設適當之機關。二院制者。實爲達此目的而發生之制度也。與代議政治之本旨。有密切之關係。詳言之。凡百國家。其內包含種種之分子。其分子各有特殊之利益。惟有特殊之利益。故有利害之衝突。非調和此等利益。則不得爲國家之真正意思。欲調和此等利益。則不得不設代表各自利益之各獨立機關。然事實上復限於不能。而且多數獨立機關之存在。決非所

以圖其調和也。故一方使代表各自之利益。而他方又當以壓制之手段而調停之。夫如此。然後國家之目的可以達。然後國家之真正意思可以成也。通觀當今各國之情態。多有矛盾之三大主義。一、貴族制度國。貴族主義與平民主義相衝突。二、聯邦國。聯邦主義與國民主義相衝突。屬於前者爲英日。屬於後者爲美德及瑞士。此諸國所以採二院制之第一理由。爲代表此二主義之方法也。故英日之上院代表貴族主義。下院代表平民主義。美德及瑞士之上院代表聯邦主義。下院代表國民主義也。即或無此理由。亦必有他理由以保持之。

二院制爲防粗陋急激之立法者。乃支持此制度之普通理由。非不合於真理者也。蓋今日人類之知識及道德之程度。未能以單一之集合體。而解釋國民之共同意思。作成國家之真正意思。故以一立法團體而爲國家之意思機關者。或依不確之證據。而認定事實。或爲感情所驅。而固執偏見。以爲粗漏急激之立法也。然此雖非可全然補正之缺點。而較諸一

院之制。其缺點爲至少者。亦不可爭之事實也。蓋二立法團體。所審查之事實。及決定之意見。較之一立法團體。正確而公平。且二立法部之存在。必有競爭而行之勢。互相競爭。互相討論。即可互相補救其缺點。進而言之二院制者。又爲維持立法部與行政部之平衡。保國家秩序之所必要也。蓋立法部。與行政部難免於衝突。依二院之制。則稍可緩和其勢力。若爲一院之制。則或走於極端之傾向。而立法部欲使行政部屈從其意見。行政部又欲使立法部屈從其意見。迨其極端。立法部勝。則不破壞行政部以爲無政府之情態而不止。行政部勝。則武斷橫虐之行政長。不使歸於專制政治之情態而不已。稽諸歷史。章章明矣。要之二院制設置之理由。原有數端。而此制度之在今日。實爲行代議政治之必要制度。而所以補今日人類之知識及道德之缺乏者也。若將來政治的知識及政治的道德之發達。則此等制度。似將歸於廢絕。然不可得而望也。夫人類者。不完全之物也。以不完全之物。而御以適合於不完全之制度。即善良之制

度也。苟至人類完全之時。則不惟不須二院之制。且不須代議政治與獨裁政治之制。而世所謂政治制度者。亦必全失存在之理由。是實黃金時代之噩夢。究非今日求學者所可語也。試言兩院之組織。

第二節 上院之組織

第一項 英國貴族院之組織

英國貴族院。以左之議員組織之。

一、合併王國之世襲貴族。

甲 公爵議員 二十五人

乙 侯爵議員 二十二人

丙 伯爵議員 百廿三人

丁 子爵議員 二十七人

戊 男爵議員 三百八人

二、愛爾蘭選出之貴族。 二十八人

三、蘇格蘭選出之貴族。

十六人

四、僧侶貴族。

甲 大僧正

二人

乙 僧正

二十四人

五、法務貴族。

四人

合計五百七十九人

世襲貴族。依貴族之位置。而有當爲議員之資格。其職爲世襲。故被相續人死。而相續人爲男子。滿二十一歲時。直爲議員。若未達其年齡。則俟達其年齡時。而爲議員。創設貴族者。屬於君主之特權。然實本總理大臣之奏請而爲之。又列於貴族者。大都有勳勞於國家。亦有時出於政略上之理由者。如下院議長罷其職。而列於貴族者。固有之習慣也。愛爾蘭選出議員。由愛爾蘭之貴族團體中互選之。有終身議員之資格。蘇格蘭選出議員。由蘇格蘭之貴族團體中。每國會選出之。其國會閉會。則失其職。

僧侶貴族者。乃國會貴族。非由血統所遞傳之貴族也。此中甘達修利及樂克之二大僧正。與倫敦、達漠、維且士答之三僧正。任命其教職。即當爲議員。他二十一名僧正之爲議員。須上司任命之。此等議員。皆以失其教職。爲失議員之資格。法務貴族。依國王之任命而定爲終身議員。爲任命法務貴族者。須二年間在高等司法官之職。或十五年間爲辯護士者。法務議員。有男爵之名稱。然爲一代貴族。故不能遺傳於相續人。據上所述。貴族院議員之多數。爲世襲貴族。亦有少數議員非世襲貴族者。又多數議員之職。爲世襲。亦有少數之終身議員而非世襲者。爲貴族院議員之條件如左。

一、男子。

二、年齡滿二十一歲。

三、英國臣民。

四、未受叛逆罪之宣告。

五、不在破產之狀態。

此外尚有未爲定式之宣誓者。不得出席議場而投票。然不因之而奪議員之資格。

### 第二項 北美合衆國元老院之組織

北美合衆國元老院。以各州立法部選出二名議員組織之。其初也。合衆國由十三州成立。故議員之數爲二十六名。其後百年間。漸次增加。而爲四十五州。故現在之議員。有九十名。得選爲議員者。須備左之條件。

一、年齡逾三十以上者。

二、九年以上爲合衆國之臣民者。

三、現爲選出之州之住民者。

此外尚有不得選爲議員者。

一、在合衆國之官職者。

二、剝奪公權者。即不問已爲合衆國或各州立法部之議員及官吏。而

爲擁護合衆憲法之宣誓與否。凡對於國家作亂或助敵者。皆剝奪其公權。但議院依定員三分之二之投票。而得除此制限。

各州不論其區域之廣狹。與人口之多少。均選二議員。故人口有七百餘萬之紐育州。與人口僅四萬有餘之尼布瓦達州。其選舉議員之權利無異。此因現行憲法之起草者。哈米頓之發案也。千七百八十七年之憲法會議。開於此項。沸騰議論以反對之。然終爲憲法之條文。使各州立法部所選之議員。非爲人民之代表者。乃爲州之代表者。此蓋出於使元老院代表同盟主義之趣旨也。又使齊一各州之選舉權。以防大州壓制小州之弊。又元老院議員。由各州立法部選舉之。而爲國家之立法機關。與各州立法機關之連鎖。且調和國家主義與同盟主義。尤有便利之地位。平等權之擔保。各州關於元老院議員選舉之平等權。憲法保障之。憲法第五條曰。無論何州。無其承諾。則不能奪其平等選舉權。故無其承諾而奪平等選舉權者。依憲法的行爲則不能。必依憲法以外之行爲(革命)



始可。千七百七十七年之聯邦憲法第十三條曰：「憲法無論如何條項。非經聯邦會議之議決。與各州立法部之承認。不得變更之。」然千七百八十七年之憲法會議。蔑視此規定而新定憲法。議決十三州中有九州之同意。則新憲法發生効力。終有二州之不同意。而仍破壞舊憲法。制定新憲法者。實爲革命行爲也。

議員之年限 元老院議員之年限爲六年。而每二年改選其三分之一。故元老院與各國上院。同有繼續的性質。雖內容之一部常變。究非一時而變更其全部者。學者或謂元老院雖變更不已。而「永久同一」(Being always changing, it is forever the same)之說。實能變明其性質。夫使元老院有永久的性質者。本出於承諾條約。而一貫國家外交政策之趣旨也。且因之而生他良果焉。即每二年之新議員。常爲三分之一。而比較的少數。易爲舊議員所同化。而無急激之意見。故可以補正下院之缺點。而全上院本來之職責也。

投票之自由。元老院議員於各州立法部選舉之。然決非受立法部之訓令也。且不從其意見。得獨立而發表已之意見。故一州選出之議員。對於同一議案。甲贊成而乙反對者。不乏其例也。然此點與德國參議院議員有別。其所以生此差異者。由兩國聯邦組織之歷史。及其理由相異之所起也。

議員選舉之實際。就元老院議員選舉之實際而言之。如前述元老院議員。於各州立法部選舉之。然各州之立法部議員。出自人民之直接選舉。故元老院議員之選舉。即所謂間接選舉也。考法律上各州之立法部議員。當選舉元老院議員時。不受他人之拘束。而實際上則議員選舉前。兩政黨各開豫選會。而定候補者。立法部議員。有不得不選舉己黨候補者之習慣。故立法部議員。或爲投票之機械。其結果與人民之直接選舉無異。是以元老院議員之源泉。形式上雖在各州之立法部。而實際上仍在人民也。不獨此也。即大統領選舉。亦有此習慣。蓋熱心於民主主義之

美國國民。以民主的憲法尙不足償其願也。又作政治的習慣。藉其力而使憲法之條文。歸於空有。不實行極端之民主主義而不已也。

### 第三項 德國參議院之組織

德國參議院。以組織德國聯邦二十五州之政府。所任命之議員組織之。憲法第六條曰。各州依左之定數而任命議員。

普魯士 十七人

巴威里 六人

索遜 四人

黑遜 三人

威丁堡 四人

巴敦 三人

墨林堡西耶略 二人

索遜哇麥 一人



理比

一  
人

盧卑克

一  
人

布列縮

一  
人

漢堡

一  
人

合計五十八人

然憲法之規定。非規定任命議員之員數。乃規定各州於參議院所有之投票數也。故各州派遣議員之數。不必等於投票權之數。可以派遣一人而爲其州所有之投票全數也。如普魯士有十七票之投票權。固可派遣十七人之議員。而又可派遣一人而投十七票者。

前項所云。合衆國之各州。關於元老院議員之選舉。有平等權。然德國各州之參議院選舉。全不平等。此由歷史上之理由所致。而關於二聯邦國之上院組織。最宜注意之差異也。

議員選出之方法。議員依各州之行政首長任命之。德國聯邦之各州

分王、公、侯、及自由四種。故前之三州由王、公、侯、任命之。後者由其州之元老院任命之。

議員之資格 帝國憲法及法律上。關於議員之資格。無何等之規定。故當解為任於各州之自由。各州得依其自由而定其條件。惟憲法第九條規定代議院議員。不得命為參議院議員。

議員之年限 議員非以一定年限而任命者。故行政首長。無論何時。得罷其職而改任他人。

議員之投票 議員無投票之自由。各州政府對於其州之議員。得與以訓令。故議員不得不從其訓令而投票。然議員若違背其訓令而為投票。則派遣其議員之州。不得主張投票之無効。又一州之投票。不可分割。故一州議員之投票。必期其一致也。蓋一州派遣之議員。對於同一議案之投票。而贊否不一者。乃憲法之所禁也。是則與合衆國元老院相異之點也。

議員之特權 憲法第十條曰。皇帝與參議院議員以外交上之保護。故參議院議員與外國公使。有同一之特權。此乃由參議院議員代表各政府之點。與外國公使有同一之位置故也。然他國之上院議員。皆無此特權。

#### 第四項 法國元老院之組織

千八百七十五年二月二十四日之法國元老院組織法。定元老院爲三百人。其中二百二十五人。於各縣或殖民地之選舉會選之。其餘七十五名。於國民議會選舉之。依前法所選之議員。其任期以九年。依後法所選之議員。其任期爲終身。厥後議論蠱起。以此法與民主主義不相容。十年之後。即以千八百八十四年十二月九日之法律。而改正之。現行法律。廢止國民議會選舉元老院議員之規定。而議員皆由各縣或殖民地之選舉會選舉之。應人口之比率。而配賦其員數。如左。

##### 一、選出十人之縣

一

一、選出八人之縣

一

一、選出五人之縣

十

一、選出四人之縣

十二

一、選出三人之縣

五十三

一、選出二人之縣

十

一、選出一人縣及殖民地

八

合計三百十二人

選舉會之組織 選舉會者。於其縣或殖民地之首都開之。以左之議員組織之。

一、本縣選出之代議院議員。

二、本縣之縣會議員。

三、本縣之郡會議員。

四、縣內各町村會選舉之代表者。此代表者之數。應各町村會議員之



數而定。現行之元老院議員選舉法，第六條規定之。如以十人之議員組織之町村會，選一人之代表者。以十二人之議員組織之町村會，選二人之代表者。

法國元老院議員，以及各町村會議員，皆依人民之普通選舉而出。故此等議員而選舉之元老院議員，即依普通選舉所生之間接投票而選舉者也。

選舉之方法 選舉會之選舉，乃全數投票或全縣投票者。而各選舉人選舉縣內應選出之議員全數也。然如後述。元老院議員，非一時改選全部。而改選三分之一耳。故選出多數議員之選舉會，亦無一時選出三人或四人以上者。且過半之選舉會，決無一時而選舉一人以上者。被選資格 元老院議員之資格如左。

一、法國臣民。

二、年齡滿四十歲。

三、享有公權及私權。

此外尚有不得被選者如左。

一、曾統治法國之家族。

二、服陸海軍之現役者。但有例外如左。

甲、陸海軍之將官。

乙、參謀官逾法律之任期。尚服現役。且無軍事上之命令權者。

丙、豫備參謀官。

丁、豫備軍人及屬地所屬之軍人。

三、有給官吏。由國庫受奉給之吏員。不得爲議員。但國務大臣、各省次官、全權大使、特命全權大使、遜縣之知事、警視總監、大審院長、會計檢查院長、巴黎控訴院長、大審院檢事長、會計檢查院之檢查官、長巴黎控訴院檢事長、大僧正、僧正等。不在此限。

議員之年限。議員以九年爲任期。每三年改選三分之一。此點與合衆

國元老院議員之改選方法無異。不過其年限有長短之差耳。

### 第五項 日本貴族院之組織

日本貴族院。以左之議員組織之。

一、皇族。皇族達於成年時。不待勅令。而自爲議員。而皇族之成年時期。皇太子及皇太孫以滿十八歲。其他以滿二十歲。

二、有公侯爵者。有公侯爵者。滿二十五歲時。與皇族同。不待勅令而自爲議員。

三、有伯子男爵由同爵中選舉者。有此等爵者。逾二十五歲時。由同爵中選舉之。不待勅令。而當爲議員。但有不得爲被選人者如左。

一、神官及諸宗之僧侶與教師。

二、瘋癲白痴者。

三、受身代之處分。或有負債之義務者。

四、受刑事之訴。在拘留或保釋中者。

關於本項議員之數。不得超過百四十三人。而此數由伯子男爵各比例其總數而定之。但伯子男爵各不得超過其總數五分之一。

四、有勳勞或有學識之滿三十歲以上之男子而經勅任者。但其數不得超過百二十五人。

五、多額納稅者 各府縣逾三十歲以上之男子。就土地或商工業而納多額之直接國稅者。由十五人互選一人。當其選而勅任者爲議員。但有不得爲互選人者如左。

一、神官及諸宗之僧侶。

二、瘋癲白痴者。

三、剝奪公權者。

四、處禁錮之刑。滿期後或赦免後未經三年者。

五、依舊法而處懲役之刑。滿期後或赦免後未逾三年者。

六、依賭博犯而受處刑。滿期後或赦免後未逾三年者。

七、依衆議院議員選舉之犯罪。而停止選舉權及被選權者。

八、現役中之陸海軍人。其休職停職者亦同。

九、受刑事之訴。在拘留或保釋中者。

依右觀之。則貴族院議員中有數種。第一、有依法律之結果。當爲議員者。皇族及公侯爵議員屬之。第二、有依選舉之結果而爲議員者。伯子男爵議員屬之。第三、有專依勅任而爲議員者。勅選議員屬之。第四、有選舉與勅任相俟而爲議員者。多額納稅議員屬之。

貴族院令第十條。規定貴族院議員共同之失資格者有二。第一、處禁錮以上之刑者。第二、受身代之處分者。此等人原無爲議員之資格。故一旦爲議員之後。受此等處分者。即以勅令而除其名。

議員之年限。貴族議員之年限分三種。一、世襲皇族及公侯爵屬之。二、終身。有勳勞或有學識而勅任者屬之。三、七年任期。伯子男爵議員及多額納稅議員屬之。

第六項 意國元老院之組織

意國元老院議員。國王自由任命之。其有任命之資格者如左。

- 一、大僧正及僧正。
- 二、代議院議長。
- 三、三次爲代議院議員者。或六年間爲代議院議員者。
- 四、國務大臣。
- 五、國務大臣之書記官。
- 六、全權大臣。
- 七、特命全權大臣。但須三年以上在其職者。
- 八、大審院長及會計檢查院長。
- 九、控訴院長。
- 十、大審院檢事總長。但須五年以上在其職者。
- 十一、控訴院部長。但須三年以上在其職者。

十二、大審院及會計檢查院之評議官。但須五年以上在其職者。

十三、控訴院檢事長。但須五年以上在其職者。

十四、陸海軍之將校。但在少將之列者。須服五年以上之現役。

十五、國務評議員。但須五年以上在其職者。

十六、縣會議員。但須三次以上被選爲議員者。

十七、縣知事。但須七年以上在其職者。

十八、學士會議員。但須七年以上在其職者。

十九、高等教育議員。但須七年以上在其職者。

二十、有功勞於國家者。

二十一、三年以上，繼續納三千利列

一利列約四角

以上之直接國稅者。

此外皇族之男子。年齡逾二十一歲時。不待勅令而當爲議員。但非逾二十五歲。則不得於院內有投票權。

任命爲元老院議員者。年齡須逾四十歲。議員之任期。限以終身。而議員

之數。略無制限。故每爲變更院內黨派之形勢。有一舉而任命多數議員者。千八百九十年。一時以此目的。而任命七十五名議員。

### 第七項 瑞士元老院之組織

瑞士者。由二十二州成立之一聯邦國也。各州無論區域之大小。人口之多少。各選二名議員。故元老院以四十四名之議員成立之。此點與合衆國元老院等。餘則大異焉。第一、合衆國元老院議員。各州立法部選舉之。然瑞士無此規定。任各州之自定。故各州以何法選舉議員。皆屬自由。或於州之立法部選舉之。或依人民之普通選舉而定之。第二、合衆國元老院議員任期。以憲法之明文。定爲六年。然瑞士之憲法。無此規定。亦定於各州之自由。故任期無定。或一年。或二年。又或三年者有之。至於議員之資格。及對於選舉者之關係。而憲法又無何等之規定。全任各州之自由。要之瑞士元老院之源泉。較他國多而不定。故不能目爲代表聯邦之聯邦的議員也。惟聯邦評議會。議員。同時不能爲元老院議員。關於他官吏。



無憲法上之制限。然各州立法部。則有附以制限之自由也。

### 第八項 上院組織之比較論

考七國之上院組織。各有特殊。決非一致。夫制度之異。由於國情。則諸國之異其歷史。別其國情者。亦當然之結果也。苟詳細探究之。終不難知共通之原則。與一定之學理矣。

一 議員選定者 上院議員選定者。英國爲國王。美國爲各州立法部。德國爲各州之行政首長。法國爲選舉會。日本爲天皇。意國爲君主。瑞士爲各州之立法部或人民也。英國貴族院議員。由貴族之階級而生。而創設貴族者。國王之特權也。故國王又爲議員選定者。美德法及瑞士無須詳說。至於日本天皇及意國國王。本爲貴族院議員之選定者。然亦有一例外焉。即日本及意大利之上院。有皇族議員。皇族者。由血統而生。非依人爲之創設也。其他議員。直接間接。莫不基於君主之選定。如此。則無論何國之上院議員。皆在一般人民之外。依某機關而選定者也。然此不過一

形式耳。自實際上視之。陰伏其後之人民之意思。以偉大之勢力。而爲聳此機關之原動力者。仍不可掩藏而撲滅也。其最著者。爲英美法及瑞士。英之創設貴族。固屬君主之大權。然實依內閣大臣之奏請而定之。而內閣大臣之下有庶民院。庶民院之下有人民。故人民之意思。爲庶民院之意思。庶民院之意思。爲內閣大臣之意思。內閣大臣之意思。爲國王之意思。依此序。而人民之意思。越三階梯。遂爲貴族之創造也。若美法及瑞士者。乃純然之民主國。國民之意思。尤以簡法而發表之。申言之。此三國選舉上院議員之團體。皆以人民之選出者組織之。故人民意思。僅越一階梯。即爲議員之選定。由是觀之。英法美及瑞士者。表面上之選定上院議員者。雖在人民以外。然實際上之選定者。仍爲人民也。德意及日本則略異。德國各州與日意二國。非民主政體。故不能如美法及瑞士。政黨內閣之習慣未固。故又不能如英國。而人民之意思。及於行政首長之勢力。尙爲薄弱。此又不能及英國之一要點也。然自實際上觀之。貴族之創設。及

他上院議員之任命。直接間接。依內閣大臣之意思而行。而內閣大臣之對於議會。略負責任。故上院議員之選定。亦不得謂人民之意思。全無勢力也。要之以上七國。其選定上院議員之直接機關。無論何人。而國民之意思能動此機關者。無容疑喙。且不獨上院議員之選定爲然。即近今文明國之一切制度。亦皆與人民之意思。不相背謬。舉凡政治機關。不依人民之意思。而左右其運轉者。未之見也。

二、人口與議員之配賦 英美日意及瑞士之上院議員。於人口無關係。德國參議院議員。與人口雖有關係。然其程度甚少。若法國元老院議員。則大都以人口爲基礎。而定其配賦者也。雖然。各國之關係各異者。非無故也。蓋英日意三國。採貴族主義。或階級主義。美利堅瑞士。採平等聯邦主義。德國採不平等聯邦主義。而法國皆不採之。且不能採。故調和地方行政區劃與人口。而定議員之配賦也。

三、訓令主義與不訓令主義 歷史上。條頓民族之萌國會時。議員爲某

階級或某團體之代理人。故其選舉者。向議員與以一定之訓令。而議員負服從之義務者。已如前述。迨此民族渡不列顛島。新設國會制度時。代理主義或訓令主義。消滅殆盡。此雖由於人口之增加。亦因國家思想之發達也。蓋獨裁君主國。國家意思之解釋者。君主也。君主之意思。即國家之意思也。代議政治則不然。代議政治之根本的原理。在以國民之共同意思。爲國家之意思。使國民之代表者。解釋其意思耳。而國家共同意思。即在調和國民全體之意思。其性質與國民各自之意思不同也。故不能以國民各自之利益。拘束代表者解釋國民共同利益之自由。於是訓令主義。與代議政治之趣旨。冰炭不相容。英美法日意瑞及他諸國國會之所以排斥訓令主義。而採用不訓令主義者。此也。其屬例外者。惟德國參議院而已。德國參議院採用訓令主義者。以議員爲聯邦政府之委員故也。此乃特殊之聯邦組織。爲達國家之目的。而政務上出於不得已者也。職此之故。德國參議院之國家意思之解釋者。乃聯邦政府之行政首長。

也。非參議院議員也。而議員不過爲發表聯邦政府意思之一機械耳。吾人論述至此。竊又生一疑問焉。即前述代議政治之根本的原理。在以國民之共同意思爲國家之意思。之定言。適用於聯邦國之代議政治與否也。欲解此疑問。必先明聯邦國之性質。以聯邦國爲數獨立國之同盟者。誤矣。據余服膺之學理。凡百國家。皆爲單一國。無聯邦國之存在也。考今日聯邦國成立之事蹟。莫不依任意。或暴力。而破壞多數小國家。包括其土地人民。而成立一大國家耳。故新國家成立之時。即舊國家消滅。而爲新國家地方團體之時也。惟有因歷史上之關係。及新國家政務處理上之必要。而保持舊國家之機關而已。然詳細探究之。發見此等機關者。僅保其形體。而其實質已全變爲新國家之地方團體矣。如德國聯邦中普魯士及他數國。有王之行政首長。有國會。有中央政府。有地方政府。其他獨立國所有之機關皆備。自表面上觀之。有純粹的獨立國之模樣。然其實際則皆爲行地方團體之自治的政務而保存者。故以此等機關之設

置。而直認爲純粹的獨立國者。非學理上之觀察也。且以德國聯邦之諸邦。爲純然之獨立國。則德意志帝國。非國家矣。何也。一國家內之包含數國家者。破壞主權之性質。反於國家之觀念也。德國公法家臘巴特、馬亞、麻爾等。爲避此困難。而謂主權非國家之要素。夫彼等之發此議論者。是欲主張德國聯邦之舊國家至今尙爲國家也。非破壞主權之性質。變更國家學之原理。則終不可維持也。

如上所述。凡百國家。皆爲單一國家。一國家內無數獨立國家存在之理由。故不見聯邦意思發生之泉源。若欲彊求夫聯邦意思。則聯邦爲地方團體之別名。聯邦意思。爲地方意思之異名。而地方意思。乃國民意思之一作用。與國民意思無異其性質。故代議政治下之聯邦國家意思。乃調和聯邦意思與國民意思之說。未得學理之正鵠。而代議政治以國民之共同意思爲國家之意思者。乃凡百國家共通之政治學上之原理也。

四、官職與議員 英國之法律及習慣。對於貴族院議員。不認官職上之

制限。故有官職者。皆得爲議員。美國則全反對之。苟有合衆國之官職者。絕對不得爲議員。德國參議院議員。爲聯邦各政府之代表者。故關於官職。不受何等限制。法國及瑞士。憲法上禁某種官職兼任議員。日本意大利。憲法上。不加何等制限。任法律所定。美國確別立法部與行政部。而出於兩不相侵之趣旨。然非不因之而爲遠於實際之立法事項者。蓋立法部內。容官吏之利害。得由兩方面而觀察之。即一方得易其立法事業。而他方易爲行政部之辯護者。又行立法之職務。於其官職有妨害者。然此皆依各國之事情而決。無共通之原則也。

五議員之任期 議員之任期。各國不一。英國之貴族。與日本貴族中之皇族。及有公侯爵者。爲世襲議員。英國中之愛爾蘭選出之貴族議員。僧侶議員。法務議員。及日本意大利之勅選議員。爲終身議員。德國參議院議員。無一定之年限。英國中蘇格蘭選出之貴族議員。日本之伯子男爵。及多額納稅議員。英法瑞之議員。有一定年限者。有一定年限者中。或以

一國會爲期限者。或以七年或九年爲期限者。然此間共通之原則。在使上院有永久之性質。而一時不能變更議員之全部耳。是即出於防止急激意見之變動。又爲設二院制之一理由也。已言於前矣。

## 第二節 下院之組織

### 第一項 英國庶民院之組織

英國庶民院以一定資格之人民。直接投票而選舉之議員。組織之。議員之任期爲七年。千二百九十五年。開模範國會時。議員之數爲二百七十四人。依利薩伯時代(千五百五十八年—千六百〇三年)爲四百六十六人。蘇格蘭之合併前爲五百十三人。千七百〇七年。合併之結果。加蘇格蘭選出議員四十五人。爲五百五十八人。千八百一年與愛爾蘭合併而增加百人。爲六百五十八人。最後依千八百八十五年之議員配賦條例。而爲六百七十八人。

選舉法 英國之選舉法。自千二百九十五年。召集模範國會以來。屢經



變遷。至千八百八十五年。始爲現行之選舉法。今欲述其變遷之歷史。然以非本書之目的。故僅就現行法而略述之。攷現行法。英國之選舉區。大體分三種。

一、縣。

二、市。

三、大學區。

現行法者。變古昔之地方代表主義。而採用人口主義。即採人口五萬四千人而選一議員之法。然適用於實際。則加以種種之標準。如人口一萬五千以下之市。編入縣中。一萬五千人以上。五萬人以下之市。選出一名議員。五萬以上。十六萬五千以下之市。選出一人。十六萬五千以上者。每增加五萬。增加一人。而縣之選出議員。亦依此標準而定其數。惟屬於例外者。大學區也。大學選舉區者。與人口無關係。指定大學者。不問選舉人之多少。得選一定之議員也。其使大學選出議員者。始於惹姆斯一世之

時代。千六百年——千六百二十五年。當時僅四名議員。然漸次增加而爲九人。凡大學議員者。依大學卒業生而選舉之。此爲選舉之特別方法。選舉者。得囑托代理人或送寄投票用紙而選舉之。現今選出議員之大學。及議員之數如左。

一 牛津大學

二人

一 岡比林吉大學

二人

一 倫敦大學

一人

一 達布令大學

二人

一 耶拉印巴克大學及遜特安特里大學之聯合選舉區 一人

一 克拉斯哥大學及亞巴丁大學之聯合選舉區 一人

英國不採大選舉區制。而採小選舉區制（一區一人制）。故有選出二人議員之縣及市者。分爲二區。選出三人者。分爲三區。屬此例外者。有二。即。選出二人議員之大學選舉區。及千八百八十五年前選出二人議員。而今

尙有五萬以上十六萬以下之人口之市是也。考現今各縣及各市之選出議員之數。縣由一人至二十六人。市由一人至六十一人。總計如左。

縣選出議員 二百五十三人

英格蘭 市選出議員 二百三十七人

大學選出議員 五人

縣選出議員 八十五人

愛爾蘭 市選出議員 十六人

大學選出議員 二人

縣選出議員 三十九人

蘇格蘭 市選出議員 三十一人

大學選出議員 二人

合計 六百七十人

被選資格 庶民院議員之資格如左。

一、男子。

二、滿二十一歲。

三、英國臣民。

無被選資格者如左。

一、貴族 蘇格蘭之貴族，絕對不得爲庶民院議員。然愛爾蘭之貴族，現爲貴族院議員者外，得爲大英國縣市之選出議員。

二、僧侶 英格蘭及蘇格蘭之國立教會，或羅馬舊教會奉教職者。

三、某種官吏 司法官，有關選舉事務之官吏，徵集歲入之官吏，會計檢查官，及管理公共財產之官吏等，其他爲政務官而爲議員者，須一次辭議員之職，而再選之。此乃女王安所定之法律也。今日頗有不便。然未失其効力。

四、恩給受領者 由王室受恩給金者，不得爲議員。但受文官恩給及外交恩給者，不在此限。

五、精神錯亂者

六、爲政府之請負事業者。

七、某種犯罪者 受叛逆罪之宣告者。或國會議員選舉之時。有不法行爲而受刑之宣告者。

八、破產者。

選舉資格 選舉庶民院議員之資格如左。

一、男子。

二、滿二十一歲。

三、英國臣民。

四、有財產上之要件者。

其中最難解者。財產上之要件也。此要件經古來幾許之變遷。依千八百八十四年之人民代表法。稍加整理。然錯雜異常。解人不易。此爲歷史上之遺物。而不易設條理整然之規定者。余以最簡易之法而說明之。如左。

第一、英格蘭財產上之要件。

一、每年有四十志以上之純價格之自由所有地者。

但此財產不可不依相續占有、婚姻、契約、遺言、教職、官職而取得之。

二、每年有五磅以上之純價格之自由所有地者。

依前項以外之原因而取得財產者不可不受本項之適用。

三、每年有五磅以上之純價格之登記所有地或自由土地以外之土地所有者。

四、有左之佃地權者。

甲、佃地期限六十年以上而每年有五磅以上之純價格者。

乙、佃地期限二十年以上而每年有五磅以上之純價格者。

後佃地人占有其土地之間與原佃地人有同一之選舉權。

第二、蘇格蘭財產上之要件。

一、每年有五磅以上之價格之土地。或相續財產之所有者。  
二、有左之佃地權者。

甲、一代佃地權。或五十七年以上之佃地權。而每年有十磅以上之純價格者。

乙、十九年以上之佃地權。而每年有五十磅以上之純價格者。

### 第三、愛爾蘭財產上之要件。

一、每年有五磅以上之純價格之自由所有地者。

二、有左之佃地權者。

甲、一代佃地權。而每年有二十磅以上之純價格者。

乙、六十年以上之佃地權。而每年有十磅以上之價格者。

丙、十四年以上之佃地權。而每年有二十磅以上之價格者。

丁、每年有二十磅以上之純價格之牧師領副牧師領。或禮拜堂

所在地之佃地人。而終身納什一稅者。

無以上所舉之不動產之權利。而每年占有十磅以上之價格之土地或家屋者。亦有選舉權。但受種種之制限。如左。

第一、占有期限之制限 占有者。須於登記選舉人名簿前十二月之間。於其縣或市內占有此等之財產。

第二、住居之制限 占有者。於英格蘭。須登記前六月。住於受其登記之市內。或市之七哩以內之地。於蘇格蘭。須登記前一年。住於受其登記之市內。或市之七哩以內之地。但住居之制限。惟市有之。英格蘭及蘇格蘭之縣。愛爾蘭之縣及州。皆無何等之制限。

第三、關於納稅之制限 占有者。占有財產之救貧稅。及他租稅。須納於一定之期間內。英格蘭之縣之占有者。須將本年一月五日以前之救貧稅。於本年五月十五日前完納之。市之占有者。不但救貧稅。即凡百租稅。亦不可不納於其期間內。蘇格蘭之縣之占有者。須以本年五月十五日前之救貧稅。納於本年七月二十日前。市之占有者。凡百租稅。



須納於七月二十日前。愛爾蘭之縣及市之占有者，須以一月一日前之救貧稅及他租稅納於七月一日以前。

寄宿人 寄宿每年有十磅純價格之無裝飾之家屋。於選舉前十二月中之一定期間前者或十二月間在同一家屋者，有選舉權。  
左所揭者，不須財產上之資格。

一、某市公民 千八百三十二年以前，有以市之住民爲公民而與選舉權者，住於此等市者，現今仍依出生或服役而得公民之資格。惟須於選舉人登記前十二月間，住其都府七哩以內者，方有選舉權。

二、倫敦市之市組合員。

三、某大學之卒業生 前舉之八大學之卒業生，不受財產上之制限。  
左所揭者，無選舉權。

一、貴族 但愛爾蘭貴族，得爲庶民院議員，不在此限。

二、某種官吏 如警察官及掌理選舉職務之官吏等是也。

三、某種犯罪者。叛逆罪或受重罪判決者。非刑罰已除。或受特赦。不得行選舉權。又關於選舉。有不法行爲而受刑之宣告者。七年間失選舉資格。

四、受救助者。選舉期前十二箇月受救助者。不得參與其時之選舉。英國選舉人。於數區有財產上之資格者。各區得爲投票。蓋英國之議員選舉。非通全國而行於同一之期。故一人而投數票者。決不少也。此政治社會之最有議論者。如革蘭斯頓者。爲自由黨綱領之一。揭一人一票之主義。而終未實行。至今此習慣尙有效力焉。

議員之除名。庶民院有除名議員之權利。若何時可以除名。則原無一定之定則。然有損傷議院信用之行爲。即不得不除名。據從來之例。則偽造貨幣。偽造證書。偽證。虧空公款及受賄之諸犯罪。侮辱議院之行爲。有污紳士名譽之行爲。皆爲除名之原因。

議員之辭職。庶民院議員。不得辭職。然習慣上。依某方法。得與辭職生

同一結果者。即就其與議員地位不能兩立之某官職是也。此官職者。不過名義上耳。故從來之習慣上。欲辭職之議員有要求時。得受以此職。是實間接之辭職方法。而直接仍不允許也。蓋英國國民。素有保守的性質。故不欲廢此習慣也。

## 第二項 北美合衆國代議院之組織

合衆國代議院。以有一定資格之人民。直接投票而選出之議員組織之。議員之年限。爲二年。千七百八十九年之第一期議會。議員之數。僅六十人。爾來百二十餘年間。十三州增爲四十五州。四百萬人口增爲八千萬。議員之數。漸次增加。現爲三百八十六人。

被選資格 被選爲代議院議員者。不可不備左之資格。

一、年齡逾二十五歲。

二、七年間爲合衆國之住民。

三、現爲選出之州之住民。

爲男子之要件者。憲法及法律雖無明文。然於事實上爲不可爭之要件。又揭於左者。無被選資格。

一、有合衆國之官職者。

二、剝奪公權者(即不同一次已爲國會議員、或合衆國官吏、與爲州立法部議員、或州之官吏、而爲擁護合衆國憲法之宣誓與否。然對於國家之叛亂者或助敵者皆剝奪公權)但議員得以定員三分之二之投票。而除此制限。

選舉資格 合衆國關於議員之選舉資格。不設詳細之規定。而任各州立法部定之。故各州立法關於本州之議員選舉。得加以制限。但憲法有規定如左之二制限。故各州之立法。與此規定相抵觸者。爲無効。

一、選舉人於其州之立法部。不可不有選舉權。現今各州之立法部。與合衆國之立法部同。皆由元老院與代議院而成。故無選舉代議院議員之資格。不得爲合衆國選舉人。然各州代議院之選舉資格。各州立法部定

之。故各州立法部。可變更其州內之合衆國選舉人之資格。

二、不得以人種或體色或前在奴隸狀態之理由。而奪其選舉資格。是千八百七十年憲法修正第十五條之規定。由萬民平等主義而來也。職此之故。美國散在之黑人。各有選舉資格。與白人無以異也。

以上所述。合衆國憲法定二制限。使各州立法部。於其範圍內。定選舉資格。欲詳知選舉資格。則不可不考四十五州關於選舉之法律。然此殆爲無益之舉。故省之。左之三事項。可斷言爲各州之共通者。

一、丁年以上之男子。

二、不附時財產上之制限。

三、某種犯罪者奪剝之。

現今合衆國四十五州中。女子有選舉者。有四州。即亞達阿、武達、約敏克、哥羅臘特是也。約敏克州。以千八百七十年之法律規定之。哥羅臘特州。以千八百九十三年之法律規定之。其他二州。以憲法規定之。又千九百

二年馬薩諸塞州及亞阿瓦州之立法部。提出女子選舉權法案。皆否決之。

選舉方法 合衆國採用人口主義。以人口爲標準。而定議員之數。然人口之調查。每十年行之。故議員之分配。每十年亦變更之。最近千九百二年之配賦條例。以人口十九萬舉一人之比率。而配分於各州。現今之選出多數議員者。即紐約州也。紐約州有三十七人。賓西洼尼亞次之。有十五人。選出一人者。計有五州。而憲法以定選舉之日時。地方及方法等事。任於一州。故各州選舉議員之法。得自由定之。現今各州所行者。概爲一區一人之小選舉區制。各州應配賦之議員之數。分其州爲數選舉區。然依配賦條例之改正。而新增一人或數人之議員時。不易變更從來之選舉區。故又設一時之便法。使全州之選舉人以連名投票。而選舉增加之議員。近來緬州行此方法。又如坎撒斯州者。三名。則分小選舉區選舉之。四名則以全州投票選舉之。然此皆僅有之異例。若最大多數。則皆採

用小選舉區者也。

### 第三項 德國代議院之組織

德國代議院以有一定資格之人民直接投票而選出之議員組織之。議員之年限爲三年。現在議員之數爲三百九十七人。

被選資格 德國憲法不規定議員之被選資格而讓於選舉法。惟設有二消極的制限。

一、代議院議員同時不得爲參議院議員。

二、代議院議員任帝國或各州之有給官吏時不可不失議員之地位。即非官吏而服帝國或各州之公務有高等之地位者亦適用之。但任官吏後而再選者不在此限。

據現行選舉法選舉代議院議員者不可不備左之條件。

一、男子。

二、選舉期日前滿一年間有帝國臣民之分限者。

三、年齡逾二十五歲。

揭於左者、無被選資格。

一、受後見者。

二、破產或在家資分散之狀態者。

三、選舉前一年內受貧民救助者。

四、因犯罪而剝奪公權或參政權者。

選舉資格 憲法規定代議院議員。以普通選舉法選出之。故選舉資格。不付財產上之制限。據現行法。選舉人不可不備左之條件。

一、男子。

二、帝國臣民。

三、住居於帝國內。

四、年齡逾二十五歲。

舉於左者無選舉資格。



一、服現役之海陸軍人。

二、受後見者。

三、破產或在家資分散之狀態者。

四、選舉前一年內受貧民救助者。

五、因犯罪而剝奪公權或參政權者。

選舉方法 現行選舉法採用人口主義。以人口十萬選出一名議員之標準而定。然因人口增加而今日甚不公平。如伯林者。雖有百五十萬以上之人口。亦僅選出六人。而人口主義且有制限。第一、選舉區之境界不可超越州之境界。第二、各州皆對於十萬人口而選出一名議員。殘餘之人口。出乎五萬以上者。再加一名。第三、人口不滿十萬之州。亦選出一人。選舉法採用一區一人之小選舉區制。憲法規定選舉以匿名投票而行之。各州選出議員之數如左。

普魯士

二百三十五人

巴威里

四十八人

索遜

二十三人

威丁堡

十七人

黑遜

九人

巴敦

十四人

墨林堡西耶略

六人

撒遜哇麥

三人

阿丁堡

三人

不倫瑞華

三人

漢堡

三人

索索遜馬林肯

二人

素遜哥布果達

二人

安哈特

二人

亞撒斯羅年

十五人

墨林堡斯特列士

一人

索遜亞丁堡

一人

休瓦堡羅德斯達特

一人

休瓦堡遜丁斯哈典

一人

瓦德克

一人

兄統羅斯

一人

弟統羅斯

一人

向堡理比

一人

理比

一人

盧卑支

一人

布列縮

一人

由右觀之。普魯士選出三分之二以上之議員。故德國代議院。即謂爲普

魯士議員所占領。亦非過言。

#### 第四項 法蘭西代議院之組織

法國代議院。以有一定資格之人民。直接投票而選出之議員組織之。議員之年限爲四年。現在議員之數爲五百八十四人。

被選資格 法國憲法。就代議院議員。不設規定。而讓於選舉法。據現在選舉法。被選爲代議院議員者。不可不有左之條件。

一、男子

二、法國臣民

三、年齡滿二十五歲

揭於左者無被選資格。

一、統治法國者之家族

二、服現役之陸海軍人但有二三例外。

三、有給官吏。由國庫受俸給之吏員者。無爲議員之資格。但國務大臣

各省次官、全權大臣、特命全權大使、遜縣知事、警視總監、大審院長、會計檢查院長、巴黎控訴院長、大審院檢事長、會計檢查之檢查官長、巴黎控訴院檢事長、大僧正、僧正等。不在此限。

四、選舉區內有管轄權之某種官吏。選舉時、或選舉前六月內、於選舉區內有管轄權之司法行政教育宗教之高等官職者。不得由其選舉區選出之。其官吏之種類、選舉法列記之。然無關緊要。故省之。

選舉資格 代議院議員之選舉人。不可不備左之資格。

一、男子。

一、法國臣民。

三、年齡滿二十一歲

四、選舉前六箇月間住居於其投票之市町村者。

揭於左者無選舉資格。

一、剝奪公權或參政權者。

二、禁止選舉權之行使者。

三、受竊盜、詐欺、賭博、背信、官金消費、浮浪、乞食之罪等宣告者。

四、受後見者。

五、在破產狀態者。

選舉方法 法國代議院議員之選舉方法。屢改正之。千七百八十一年之法律。以一縣爲一選舉區。各選舉人向其縣選出之議員全數而投票。是採用大選舉區之連記投票方法也。及千八百八十五年廢之。未幾仍復之。千八百八十九年。復廢之。採用小選舉區制焉。據現行法。大別國之行政區劃爲八十九縣。又分各縣爲若干郡。一郡必選出一議員。若一郡之人口越十萬以上。再增一人。而一郡選出二人以上時。因其數又分爲數選舉區。故一郡終無選出二人以上之事。此外由本國以外之領地選出之議員。計十三人。選舉以匿名投票行之。

第五項 日本衆議院之組織

日本衆議院。以有一定資格之人民。直接投票而選舉之議員組織之。議員之年限爲四年。現在之議員數有三百八十二人。

被選資格 被選爲衆議院議員者。不可不備左之條件。

一、男子。

二、日本臣民。

三、年齡逾三十歲。

揭於左者無被選資格。

一、禁治產者準禁治產者。

二、受身代限之處分者。不能償還債務者。受家資分散或破產之宣告而復權尙未確定者。

三、剝奪公權者。停止公權者。

四、受禁錮以上之刑之宣告。而裁判尙未確定者。

五、華族之戶主。

六、現役中或召集中之陸海軍人。

七、官立公立私立學校之學生及生徒。

八、神官神職僧侶宗教之教師小學校教員及罷其職而未經三月者。

九、爲政府之請負者，請負即工作等事情人包辦約以事竣成與以報酬之契約也營此業者即日請負者爲政府之請

負法人中之役員。

十、與選舉事務有關係之官吏與吏員及罷職後未經三月者。

但此等官吏於其選舉區外仍有被選資格。

十一、宮內官、判事、檢事、行政裁判所長官、行政裁判所評定官、會計檢

查官、收稅官吏、警察官吏。

十二、府縣會議員。

此不過不能兼任衆議院議員。當選時若辭前職即可就後職也。

選舉資格 衆議院議員之選舉人不可不備左之條件。

一、男子。



二、日本臣民。

三、年齡滿二十五歲。

四、選舉人名簿調製之期日前。滿一年以上。於其選舉區有住所仍繼續者。

五、選舉人名簿調製之期日前。滿一年以上。納地稅十圓以上。或滿二年以上。納地稅以外之直接國稅十圓以上。或地稅與其他直接國稅通計納十圓以上。仍繼續者。

左揭者無選舉資格。  
依家督相續取得財產者。以被相續人<sub>(前財產主)</sub>之納稅爲本人之納稅。

一、禁治產者準禁治產者。

二、受身代限之處分者。不能償還債務者。受家資分散或破產之宣告而復權尙未確定者。

三、剝奪公權者。停止公權者。

四、受禁錮以上之刑之宣告而裁判尙未確定者。

五、華族之戶主。

六、現役中或召集中之陸海軍人。

七、官立公立私立學校之學生及生徒。

選舉方法 明治三十三年改正之現行選舉法。廢大選舉區制。而採小選舉區制。各府縣中、人口有二萬五千以上之市。爲獨立選舉區。選出一名議員。人口未及此數之市。編入郡部。爲一選舉區。市部對於人口十萬人。配賦一名議員。郡部凡十五萬人。配賦一名議員。選舉區內之一選舉人。向一候補者而外。不得投票。故日本之選舉方法。爲大選舉區之單記投票制也。然市部中有四十八獨立市。各選出一人。佐渡亦選出一人。北海道以六名議員配賦於六區。故此等者皆採小選舉區制也。選舉以匿名投票行之。

第六項 意國代議院之組織

意國代議院。以有一定資格之人民。直接投票而選出之議員組織之。議員之年限爲五年。現在之議員數有五百人。

被選資格 被選爲代議院議員者。不可不具左之條件。

一、男子。

一、意國臣民。

三、年齡滿三十歲。

四、有公權。

據選舉法。則有職之僧侶。選舉區之區長。地方評議會會員官吏。及由國庫受俸給者。皆不得爲議員。但關於官吏有例外。大臣、次官、得爲議員。其他官吏以四十名爲限度。其內裁判官及大學教授各不得超過十名。又受政府保護金之會社役員。及政府之工事請負者。不得爲議員。

選舉資格 代議院議員之選舉人。不可不備左之資格。

一、男子。

二、意國臣民。

三、年齡逾二十一歲。

四、能書讀。

其他關於財產上。尚有種種制限。然事情過繁。故省之。

選舉方法 其初採用小選舉區。各選舉區選出一名議員。因代議士不注重國家問題。而專重個人的及地方的利益。不能全國民代表之主義。於是以前八百八十二年之條例。配賦五百八名之議員於百三十五區。各區選出二名至五名之議員。且爲少數者能選出代表之故。而規定選出五名議員之地方。不得投四名以上之候補者。然此法制不惟不能收良果。其弊害且愈重。故一千八百九十一年。復改正之。廢大選舉區制。而分全國爲五百八區。復採一區一名之小選舉區制。以現今之人口計之。約六萬五千人選出一名議員。

第七項 瑞士代議院之組織

瑞士代議院。以有一定資格之人民。直接投票而選出之議員組織之。議員之年限爲三年。現在之議員爲百六十七名。

選舉資格 代議院議員之選舉人。必備有左之資格。

一、男子。

二、瑞士國民。

三、年齡逾二十一歲。

各州之法律。剝奪政治上之權利者。不得爲選舉人。但關於財產上無制限。

被選資格 代議院議員之選舉資格。與被選資格無異。故有選舉資格者。即有被選資格。惟僧侶無被選資格。

選舉方法 據憲法之規定。則各州人口每二萬選出一名議員。餘數超過一萬人時。再選一人。故人口增加。則議員之數亦爲之增加。又人口不及二萬之州。亦必選出一名議員。國內分爲數十選舉區。由一選舉區選

出一人或數人之議員。但一選舉區不得跨二州（即不能以數州之一部爲一選舉區。而一選舉區必限以一州內）。又選出一名以上之議員之選舉區。選舉人即投其全數。即所謂連記投票制也。

#### 第八項 下院組織之比較論

考七國之下院組織。其詳細之點。雖有種種差異。然大體皆一致也。

被選資格。被選資格中之男子。本國臣民。逾一定年齡。無財產上限制之諸條件者。皆爲一致。此外美國須爲選出之州之住民。然此乃合衆國特殊之制限。他國未之聞也。至於消極的制限。種類甚多。因國而異。然此亦有共通之原則也。就議員與官職之關係。美國決不能兼此二者。已如前述。其他諸國。限以某種官吏。不得爲議員。考其理由。或以行議員職務。而於行官職有妨害。或本於一國之教義上及政畧上者。然無論何國。皆於議員與官吏間。而設以多少之制限焉。又如某種犯罪者。請負業者。除其被選資格。兼上院議員者。或依明文。或由暗默。而禁止之。大都一致也。

選舉資格 選舉資格中之男子。本國臣民逾一定年齡之三點。皆一致也。惟合衆國中之四州。女子與以選舉權。然亦爲他國所未見之異例。今日各國之政治社會。未認女子與選舉權之必要也。又就選舉人住居之制限。英國無何等之規定。合衆國一任於各州之所定。德法日三國亦不規定之。至於消極的資格。諸國皆大同小異。惟就財產上之制限。各國不同。美德法瑞士採絕對的無制限之主義。而英日意三國。尙保持制限主義。此誠不可不探討之點也。

吾人熟讀英國憲法史。考十三世紀之末。英國政治社會。發庶民院萌芽之原因。是以參與國王租稅徵收權之目的而起者。不得納稅者之承諾。而得稅者。不當也。有納稅義務者。於課稅前有商議之權利之觀念。即爲庶民院所以發生之根本的理由也。因之當時庶民院之職務。專向租稅之徵收賦課。而與以可否之協贊。故依庶民院之職務而感利害者。惟納稅者耳。而無納稅義務者。與庶民院無何等之關係也。以無關係者而參

與其組織。則不惟爲理論所不容。且爲無益有害之策也。故此時代。排斥無納稅義務者。專使有納稅義務而選出代表者。理論上必要之結果也。然國會權力。漸次增加。而國會之職務。亦不僅爲租稅之協贊。並參與國家之立法事項。進而爲行政監督。於是國會性質。全然變更。且依國會之職務而有利害關係者。亦不獨有納稅義務者。而一般人民皆受其影響。故組織國會。仍保持納稅之條件。專以納稅者參與其組織。而排斥非納稅者。爲非理之甚。而破壞國會起原之觀念也。夫依國會之職務而有利害關係。即有參與其組織之權利者。乃納稅者參與初期國會組織之根本的原理也。此原理。不惟不因國會之發達。而有消滅之性質。且益確其適用者。即使所以國會愈達其目的也。況國會建設於此原理之上者乎。故國會存續之間。於此原理爲正當。而破壞之者。即同時所以破壞國會制度也。然則國會發達。則國會之權力增加。而國會之職務。於國民全體有利害關係之時。不可不使國民全體。而參與其組織者。即由於適用原



理而當然發生之結果也。雖然此原理又爲他原理而受變化焉。蓋國家向國民而與參政權者。當解爲因國民有政治上之利害而然也。若有政治上之利害者。即當與以參政權。則無論何時之人民。何國之國民。莫不有政治上之利害也。必矣。故凡百國家。不可不與人民以參政權。然國民之參政權。非專由利害之一方面而來。且由他方面而來者也。詳言之。參政權因（第一）政治上之利害關係。與（第二）行使參政權之能力之二要素相結合而發生者也。故不備此要素者。不得享有參政權之權利。若此而適用於國會之組織。則可斷言依國會之職務而有利害關係者。非有適當之能力。亦無參與其組織之權利也。

由是言之。關於國會議員之選舉資格。欲適用政治學上之原理。則不可不據二者之標準。第一之標準。即國會之職務與國民之利害關係也。然今日之國會。爲關於國民全體之立法事項。故此點已不必言矣。第二之標準。即識別國民之政治的能力也。對於無政治的能力。不能選舉適當

議員者。而與以選舉權者。是不惟政治學所不許。且於國家政策上。亦不免有危險之虞。今日各國選舉法之不與未丁年者及女子以選舉權者。是認彼等爲無政治的能力而生。在今日社會進步之程度。固至當矣。若除此二者。而一般之丁年男子與以選舉權（普通選舉者。豈能合於政治學之原理乎。總之普通選舉者。若以爲認一般丁年男子悉有政治的能力。則大反於事實。惟當解爲因無區別之方法。而由國家政策上欲收多數政治能力者。與以選舉權之利益。以犧牲少數無政治能力者。而與以選舉權之弊害也。選舉資格附財產上之制限者。乃十三世紀英國之遺物也。今日終不能由學理上之理由而維持之。若欲強由學理上說明之。則惟區別國民之政治的能力之點耳。但財產與能力。非一致者。則此標準之誤。不待言矣。然舍此而外。不能得適當之標準。且普通選舉所生之弊害。亦匪淺鮮。此即英日意所以尙附財產上之制限也。

選舉方法。捨地方代表主義。而採人口代表主義之點者。七國一致。此爲

近世立憲國共通之原則也。然絕對的人口代表主義。仍未行於實際。故無不與地方團體相結合者。夫人口與議員之比例。各國不一。比例人口而議員最多者。瑞士也。英意次之。最少者合衆國也。而德法日三國介乎其間。選舉區制。英美德法皆採小選舉區。瑞士二者兼用之。惟日本採大選舉區之單記投票制。蓋日本廢從來之小選舉區。而採用現行制度者。原有種種之理由。然過去之經驗。不惟不能現諸實際。且有非常不便之感。故數年以來。又有唱改正說者。朝令夕改。靡所底止。在議院政治之初。原不足深咎者也。

#### 第四章 國會之召集開會停會閉會及解散

一英國國會 英國國會之召集開會停會閉會及解散。庶民院皆屬國王之特權。雖召集之時期靡定。然通例皆每年二月中旬召集之。八月中旬必閉會。現行法律規定。三年必召集國會一次。然因討論歲出歲入案及他緊要法案之必要。而每年必一次召集之。是歲出歲入案。以一年之

期限而定者也。故非召集國會。則政府不得爲收入支出。而國家之機關。不得不中止其運轉。又國王無論何時。得召集臨時議會。關於庶民院解散之習慣。爲英國政治的習慣中之最著者。英國憲法政治之所以完全施行者。賴有此習慣確定而不拔也。蓋政府解散庶民院之時。即庶民院爲政府不信任之決議。或否決政府提出之重要法案之時也。當是時。非內閣爲總辭職。即解散庶民院。二者必居其一。而解散庶民院時。其選舉之結果。政府黨占多數議員。則內閣大臣仍保其職。反之。而爲少數。則內閣大臣不得不爲總辭職。繼續解散二次者。習慣所不容也。總辭職之習慣。自千七百八十二年。諾斯內閣時。庶民院爲信任缺乏之決議而發其例。迄今而仍確固不可動者。所謂政黨內閣是也。

二、美國國會 美國國會。依憲法所定之一定日期。自集會之。憲法以每年十二月第一月曜日。定爲開會之期。故至此期。不待召集而集會。然憲法又以變更此期之權利與於國會。故國會得依此權利之行使。而變更

開會時期。且大統領無召集議會之權利。惟認爲必要時。得召集臨時議會。臨時議會。不必召集兩院。兩院之休會。皆不得超過三日。然欲超過三日。則須兩院之同意。其休會之期間。兩院若有異議。則大統領得命以適當之期間。至於閉會期間。無何等之制限。故兩院無論何時得閉會。又憲法不與大統領以停會解散之權利。故北美合衆國國會。無停會及解散之事。

三、德國國會 德國國會之召集、開會、停會、閉會、及解散代議院。屬於皇帝之特權。皇帝每年必召集通常議會一次。又認爲必要時。即可召集臨時議會。有參議院三分之一以上之請求時。亦須召集臨時議會。其開會之期間。無憲法上之制限。故皇帝得自由定之。臨時議會。不必召集兩院。得專召集參議院。爲使參議院處理特別之職務故也。然不得專召集代議院。而不召集參議院。代議院之停會。不得越三十日。又一會期中。不得命停會二次。但有其院之同意。得命二次以上。及三十日以上之停會。皇

帝單獨而無解散代議院之權利。必得參議院之同意而後可。故參議院若不同意。則得拒絕代議院之解散。又解散代議院時。必於六十日以內行選舉。九十日以內召集之。

四、法國國會 法國國會。依憲法所定之定期而自集會之。憲法規定每年一月第二之火曜日必集會之。然憲法又與大統領於此期以前召集國會之權。故大統領行使此權利。於法定期間前召集國會時。不可不應其召集。大統領認爲必要時。得召集臨時議會。又各院議員有絕對的多數要求時。亦不可不召集之。通常議會。不得過五箇月。國會之開會閉會。兩院不得異時行之。大統領無論何時。得命停會。然其期不得逾一箇月。且一會期中不得命停會二次。大統領得元老院之同意。而有解散代議院之權。解散代議院時。必於一月以內行選舉。選舉後十日內召集之。

五、日本國會 國會之召集閉會停會及衆議院之解散。屬於天皇之特權。天皇每年不可不召集國會。又認爲必要時。得召集臨時會。通常會之

會期定爲三月。有必要時。得以勅令而延長之。臨時會之會期。依勅令定之。國會之開會。閉會。會期之延長。及停會。兩院必同時行之。各院不得異時行之。憲法未規定停會之期限。惟議院法。限十五日以內。但無次數之制限。故一會期中。得命以數次之繼續。天皇之衆議院解散權。憲法上無何等之制限。又無憲法的慣習存於其間。解散衆議院時。必新行選舉。於五箇月以內召集之。

六、意國國會 國會之召集。閉會。停會。及解散代議院。屬於國王之特權。國王每年必召集國會一次。又處必要時。得召集臨時議會。憲法不規定國會之會期。故國王得自由定之。國會之開會及閉會。兩院必同時行之。開會僅一院爲不法。其議決爲無效。其停會之期間及次數。無何等之規定。解散代議院時。必新行選舉。於四箇月以內召集之。

七、瑞士國會 瑞士大統領。關於國會之閉開。無何等之權利。國會不召集而自集會之。憲法規定每年必開通常會一次。然今日之實際。每年六

月十二月必開通常會。有必要時。又開臨時會。臨時會者。須有聯邦評議會之議決。或有聯邦中五州之要求。或有代議院議員五分之一之要求時。始開之。而無國會之停會及解散者。

八、比較論 據上所述。國會之召集。有三主義。一、獨立主義。二、制限主義。三、折衷主義。合衆國及瑞士採獨立主義。英日意採制限主義。德法採折衷主義。合衆國及瑞士之國會與行政部併立。故關於集會。不許行政部之干涉。自集會。自閉會。行政首長。無停會及解散之權。反之如英日意之國會。憲法雖保障其存立。然行其職務。必待行政首長之命令。無行政首長之命令。而不得集會。行政首長。一旦命其集會之後。仍得依停會及解散。而妨其職務之執行。前者傾於獨立主義。後者傾於制限主義。德法二國。則折衷此二主義者也。何以言之。德國國會。無皇帝之命令。不得集會。然一經集會。皇帝即不能以單獨之意思而中止之。雖有命停會之權。然不能超過三十日。過此期間時。國會得自集會之。且二次停會者。違憲



也。故國會無服從之義務。解散無參議院之同意。不得行之。法國國會雖有不待命令而集會之權利。然大統領依停止權之行使得中止之。且得元老院之同意時。得行使解散權。而奪代議院議員之職。夫國會集會之所以有此差異者。因政體之差異而生也。合衆國及瑞士者。共和制也。故不認行政首長。有監督立法部之地位。英日意三國。皆君主國也。故君主尚得依歷史上之理由。而保持立法監督。德意志者。雖名爲君主國。然德意志皇帝之地位。與他君主國之君主有不同者。皇帝之地位。乃憲法之創設物。此點與大統領無異。憲法上。皇帝之權利。非君主之權利。而爲大統領之權利也。法國雖爲共和國。然法蘭西大統領之地位。又與君主之地位有相類似者。某學者曰。德國皇帝。乃世襲之大統領。即大統領的君主也。法國大統領。乃選舉之君主。即君主的大統領也。此說。就二者之地位。亦頗有真理。要之德法二國之行政首長。位於君主與大統領二者之間。故國會之召集。必採折衷主義也。

## 第五章 國會役員之選定

一、英吉利 英國貴族院，無選定議長及他職員之權利。大法官依憲法上之習慣，而當爲議長。議長不在時，以國王任命之代理議長代之。若無代理議長時，議員始可選舉臨時議長。庶民院自選舉議長。其他兩院職員，皆依國王任命之，得終身在其職。

二、美國國會 合衆國元老院，無選定議長之權利。副大統領，依憲法上之規定，當爲議長。然副大統領有故時，或依大統領之死去及他原因，承繼其職時，即不能行議長之職。故元老院自選舉之。代議院自選舉議長。其他職員，兩院各自選定之。政府非可任命者。

三、德國國會 德國參議院，無選舉議長之權。帝國宰相，依憲法之規定，當爲議長。宰相有事故時，則有由議員中選定代理者之權。代議院之議長，自選舉之。關於其他職員，憲法及他法律，無特別之規定。然國會除法規之制限外，爲行自己事務，而有設置適當機關之權者。國會法理之原

則也。故不惟理論上，議員有任命其職員之權。且此權利之實際行使，亦不聞有唱反對說者。

四、法國國會 法國國院之議長副議長及他職員，每年於其院選舉之。其任期以本會期間內爲限。但翌年通常會前，開臨時議會時，本會所舉之議長、副議長，仍爲有效。

五、日本國會 貴族院無選舉議長副議長之權。議長及副議長，自天皇由議員中，以七年期限勅任之。衆議院議長及副議長，由其院各選定三名之候補者勅任之。其他職員，皆由政府任命。兩院無何等之權利。

六、意國國會 元老院之議長、副議長，國王任命之。下院之議長、副議長，於會期初，各院選舉之。其他職員，兩院各自選舉之。

七、瑞士國會 元老院之議長、副議長，在各通常會臨時會初，於其院選舉之。但有二制限。第一、通常會選定某州之選出議員爲議長時，次期之通常會，再不得仍以其州之選出議員爲議長、副議長。第二、一州之選出

議員不得繼續爲兩次通常會之議長副議長。代議院之議長副議長與元老院同。於各通常會及臨時會初選舉之。但亦有二制限。第一、通常會爲議長者。於次期通常會不得爲議長及副議長。第二、一次爲副議長者。不得繼續爲兩期通常會之副議長。其他職員。兩院各自選定之。

八、比較論 據上所述。七國之上院。有選舉議長副議長之權者二。無選舉議長副議長之權者五。無選舉權者。大概由行政首長任命之。惟合衆國之上院議長。以副大統領充之。然副大統領出於人民之選舉。故人民乃間接而爲議長選舉者。下院議長。皆於其院選舉之。惟日本須勅令之。點。異於他國。他如兩院職員。英日兩國。行政部任命之。其他諸國。議院自選定之。行政首長任命上院議長者。英國發其例。欲由是以保立法部與行政部之交通。而不知此理遠於實際也。蓋集合團體不能設定自己機關者。非獨立之團體也。然模倣制度。原有不能說明於理論。且有非實際所必要者。如上院議長之任命。乃其適例也。

## 第六章 國會之議事及議決之必要定員

一、英國國會 貴族院開議事之必要定員三名。庶民院之定員四十名。以如此少數之定員。而比較多數之總議員。似覺定員過少。然實際不能得此定員而不開議事之時。決不尠也。議事以過半數決之。可否同數時。議長決之。

二、美國國會 兩院非各有總議員之過半數之出席。不得開議事。而各院強制議員出席之法。得附以刑罰。議決之法。則與英國無異。

三、德國國會 憲法關於參議院之定員。不設何等之規定。故憲法解釋家。論議長一人出席即可開會。代議院須總議員過半數之出席。議決之法。則與英國無異。

四、法國國會 憲法關於國會議事之定員。無何等之規定。兩院各以議事規則定之。據其規定。元老院不惟需總議員過半數之出席。且實際需有過半數之投票。故有過半數之出席。而無過半數之投票。亦不得爲議

決。反之而代議院惟需總議員過半數之出席。故不問其實際投票者之數。但此定員乃爲投票之必要定員。非爲議事之必要定員也。即無過半數之出席。亦得開議事。又議事中。即有過半數之出席。然至投票而減至半數以下時。亦不得爲議決。議事依過半數之投票而決。可否同數時。否決之。

五、日本國會 兩院非各有總議員三分之一以上之出席。不得開議事爲議決。議事以過半數決之。可否同數時。議長決之。

六、意國國會。非各有總議員過半數之出席。不得開議事爲議決。議事由投票之多數決定之。可否同數時。議長決之。

七、瑞士國會 兩院之定員及議決之方法。與意大利同。

八、比較論 據上所述。吾人有二評論。一、依憲法規定定員與否之區別是也。美意瑞之兩院及德國代議院之定員。依憲法之規定定之。然英國兩院德國參議院及法國兩院之定員。則非依憲法之規定。或本於習慣。

或定於議事規則。或全不規定之。余以爲國會之定員。憲法宜規定之。非宜任於議事規則者也。蓋國會之定員。發表國會意思。國民共同意思之。最要條件也。與國會之目的。有密切之關係。然任於議事規則。無論何時。得依議院之自由而變更之。則國會之意思。不得不陷於不定之狀態。國會之意思不定。即國民共同利益之不定也。而國會之目的。亦將因之而破壞矣。一、美法意瑞士之兩院及德國代議院。皆以總議員之過半數爲定員。日本之兩院。以三分之一以上爲定員。英國兩院。定員頗少。德國參議院。全無必要定員。夫以總議員之過半數爲定員者。近世立法事項之原則。適合代議政治之趣旨也。蓋代議政治之趣旨。在以多數代表全體。而非以少數代表全體者。不待言也。若以過半數以下爲定員。是認少數足以代表全體。其與代議政治之本旨。柄鑿不相容也。然英國兩院及德國參議院。而必採此原則之例外者。亦非無適當之理由也。英國國會之立法事項。常以內閣大臣監督之。而內閣大臣。屬於議院內占多數議員。

之政黨。故彼等實爲代表多數人而立於議會者。即令形式上無過半數之出席。而實際上則少數者之意思。必不能爲議會之意思。故與代議政治之本旨。亦不相背謬也。是以英國國會之制度。外形上雖屬國會法則之例外。而實際上則決非例外也。且由是而得避形式的原則所生之不便。實爲一舉兩得之善策也。若德國參議院定員之不定者。得以二理由而說明之。一、據憲法之明文。各州於參議院有一票或二票以上之投票權。然不因投票而負派遣議員之義務。得委托他州之議員。而爲自己之投票。又可不派議員。不採委托投票之方法。而棄置己州之投票權。且有二票以上之投票權之州。派遣等於投票數之議員。或派遣一議員而名爲全數之投票。皆屬自由。故參議院議員之總數。憲法上可以不規定之。二、參議院議員。乃各州之代表機關也。各州政府無論何時。得召還之。若定其定員時。數州聯合而召還議員。則易阻國家之立法事業。然如此諸州之濫用權利。是顯然而爲對於聯合國家之叛逆行爲矣。則憲法設防



禦之法者。政治學上之必要也。而防禦之法。不外不定議事之必要定員而已。故德國憲法不定參議院之定員者。由參議院之特別性質而生。若欲定之則不但無關重要。而事實上且屬於不能。由此觀之。英國國會及德國參議院之例外。皆得以適當理由說明之。獨日本憲法。各院以總議員之三分之一以上爲定員者。不解其爲何故。矧不惟全無理由。亦且由此而顛覆代議政治之原理。何也。前不云乎。代議政治之趣旨。即依多數而代表全體耳。然日本憲法。公認依少數而代表全體者。何謂也。夫日本憲法以普魯士憲法爲模範。對照二國憲法。不難而知。然普魯士憲法。上院以六十名爲定員。而下院以過半數爲定員。其他比利時國會亦採過半數制。足以證明爲政治學原理之不可動者也。不知日本憲法起草者。何所據而定爲三分之一以上。耶。余於此不得不疑憲法起草者之乏政治的智識也。

## 第七章 國會議員之權利。

### 第一節 言論自由之權利。

一、英國國會議員。院內有完全之言論自由。故議員於院內所發之言論。不受法律上之束縛。然其言論公諸院外。即受普通法上之制轄。英國國會之言論自由。古昔屬爲爭論之根源。千三百九十三年。議員哈克烈氏提出消滅王室費之議案。而受叛逆罪之宣告。及顯理八世時。議員斯圖羅德氏。關於孔峩地方之鑛物事件。提出某議案。而處以禁獄之刑。此外議員之言論。因不合於國王之意思。而受以刑罰之例者。不可枚舉。然終依千六百八十九年權利法典之制定。而言論之自由。得以確保焉。權利法典第一條第九項曰。議院之言論的自由。討論及議事手續。議院之外。不得於裁判所及他地所。而告訴或質問之。

二、美國憲法第一條第六節曰。兩院議院於其院所爲之演說及討論。院外不得質問。故議員之言論自由。依此規定而得確保之。然云院外不得質問。則指院內得以質問也。是以議院得以自己之權利。而懲罰議員也。

三、德國憲法第三十條曰。代議院議員。爲執行評決或職務而陳述之。言論。不受法律上之告訴。且院外不任其責。故代議院議員之言論自由。依此規定而確保之。然憲法關於參議院議員。不設何等之規定。故參議院無言論自由之權。前不云乎。參議院議員。乃由各州派遣之官吏。爲所屬政府之訓令所拘束。故其言論。不可不服從政府之監督權。

四、法國憲法(千八百七十五年七月十六日關於公權之法律)第十三條曰。兩院議員其職務執行中所陳述之意見及表決。不得告訴。又不負責任。故議員之言論自由。由此規定而確保之。

五、日本憲法第五十二條曰。兩議院之議員。於院內所發之意見及表決。院外不負責任。但議員以演說刊行筆記及他方法而公布時。則依一般之法律而處分之。言論自由之保障。可謂至矣。

六、意國憲法第五十一條曰。兩院議員於院內陳述之意見及表決。院外不任其責。

七、瑞士憲法就議員言論自由權。不設何等之規定。

八、國會議員之言論自由。爲保持國會獨立而達其目的之所必要者也。蓋國會非獨立。則不能發表其自由之意思。非自由之意思。即非真正之意思。不能發表真正之意思。則爲虛僞之國會。而非真正之國會也。其不能達固有之目的也。可知。然國會之意思。依議員之意思而成立之。議員有言論自由之保障。然後可以發表真正之意思。故言論自由之保障。與國會目的。有密切之關係焉。考言論自由之發明者。源於英國。英國國會之所以力爭此權利者。欲據之以制限國王與政府之濫用行政權耳。然自學理上觀之。此權利者。固國會發達之所當然發生者也。英國確立此權利。在十七世紀末葉。其前數世紀時。英國國會爭辯之事績。幾爲英國國會史之一大部。現今歐美諸國及日本憲法。規定此權利者。皆直接間接。以英國爲模範。實爲正當之規定也。瑞士憲法不規定者。乃爲瑞士憲法之缺點也。如此。則言論自由權。固爲達國會目的之所必要也。然濫用

此權利而國會之秩序爲之腐亂。且損傷其威信。若無防止之法。將不免政治學上之批難。故各國憲法。不禁國會之有自主權。而更設防豫之法也。况自實際上觀之。各國國會皆依一定之規則或習慣。而備有適當之豫防方法也。

## 第二節 身體自由之權利

一、英國庶民院議員國會開會前四十日間及其會期中並閉會後四十日間。不得逮捕。既逮捕後。或禁錮中。當選爲議員時。有免其逮捕及禁錮之權利。且於左之期間中。有免爲證人及陪審官之義務。但有二例外。第一、依公訴而處罰之罪。第二、犯法廷侮辱罪。依公訴而處罰之罪云者。適法召集之高等陪審官。認其有罪。於裁判所起訴之罪之謂也。此二者雖於前記期間中。亦必逮捕之。貴族院議員有同一之特權。然其特權較廣。於會期中及開閉前後各二十日並及於議員之家庭。其他貴族院議員中之有爵者。除犯叛逆罪及治安妨害罪而外。有免除逮捕之特權。但此

特權非爲議員之故。乃爲有爵者之故也。

二、美國兩院議員在議會出席中及往復議院之際。不得逮捕在議會出席中云者。非專指出席於議院而言。即出院內而滯留於議院所在地。亦包括之。又往復議院之際云者。非專指登院退院之際而言。並指議員由所在地往復於國會所在地之時間也。但犯叛逆罪重罪及治安妨害罪時。無此特權。

三、德國代議院在議會開會中。無其院之承諾。其刑事上之犯罪。亦不受審問。且不得逮捕之。但犯罪現行中或開會後一日逮捕時。不在此限。又代議院議員不得因負債而逮捕之。若議會開會之時。已在刑事手續之進行中者。得依議會之要求。而中止其手續。且議員被拘留者。得依議會之要求而釋放之。參議院議員在開會中。與外國公使受同一之待遇。而與以治外法權。故身體自由之權。愈形完全焉。

四、法國兩議院議員在議會開會中。除現行犯而外。無其院之承諾。不得

審問或逮捕之。凡已在審問手續中或逮捕者，若有議院之要求，則不可不停止之。

五、日本憲法第五十三條曰：兩院議員，除現行犯罪或內亂外患之罪而外，會期中無其院之承諾，不得逮捕。此外無他規定。故議院無論何時，不得拒絕審問。且會期前逮捕者，至議會開會，亦繼續之。

六、意國國會，當議會開會中，重罪而外，不得逮捕。又代議院議員，無其院之許諾時，關於刑事事件，不得審問。

七、瑞士國會，關於國會議員之逮捕，不設何等之規定。

八、據上所述，國會議員，有身體自由之特權者，各國所共認。然其範圍不能無多少之差異。第一、受特權之期間最長者為英國，最短者為日意。英國議員之特權期間，不僅會期中耳，且及於開閉前後四十日間。美國議員之特權期間，會期而外，包含往復期間。德法兩國有議會之要求時，免除會期前之逮捕，惟日意兩國，則不許出於會期前後焉。夫議員之身體

自由權大都出於防行政權濫用之趣旨。欲貫徹此趣旨。則不可限以開會中。且不可不及於開會前。然此期間之擴張太廣。則使議員立於治外法權者之地位。故英國及於開會前四十日間。固無不可。而及於閉會後四十日間者。則不解其理由也。且並擴張此權。而及於貴族院議員之家庭。則更無意義也。日本憲法不採英美德法之制。制限於會期中。其蹈意大利之轍與否。固未可知。要之可名爲一新制度焉。然此規定已爲一次議會之爭議矣。第二、身體自由權之保障。英美兩國議員之身體自由權之保障。不能以議院之意思而奪之。故頗確實。其他諸國。議院承諾時。裁判所得逮捕之。實不確實。夫權利保障之不確實。即釀成不公平之原因。而議院中占多數之黨派。得濫用之。以庇護自黨議員。而阻害公衆之利益。故不得爲善良之保障也。第三、身體自由權。非絕對的者也。英美日意對於重大之犯罪者。不認此權。德法兩國。除現行犯罪者外。不因種類而設制限。由是而德法兩國規定議院有承諾時得逮捕之者。稍有可解之



理由何也。某犯罪者。固應逮捕。而不能爲之者。則非所以維持社會之公益。故當是時。得議院之承諾而逮捕之者。所以一方保護議院之獨立權。而他方又維持社會之公益也。

### 第三節 受報酬之權利。

一、美國兩院議員。無受報酬之權。然有唯一之例外。即貴族院之法務議員也。法務議員。每年受六千磅之報酬。

二、美國兩院議員。依憲法之明文。有受報酬之權。但報酬之額及支付方法。任法律之所定。

三、德國憲法。以明文而絕對禁止代議院議員之受報酬。然關於參議院議員無何等之規定。故各州政府得自由定之。

四、法國憲法。於議員之報酬。無何等之規定。然依普通法律之規定則與之。

五、日本憲法。於議員之報酬。亦無規定。然依議院法之規定則與之。

六、意國憲法。以明文禁止兩院議員之受報酬。

七、瑞士元老院議員。因憲法之明文。而由州政府有受報酬之權。

八、上述之七國。四國與議員以報酬。三國不與之。其他普比之下院議員與以報酬。然上院議員不與之。由是而議員之報酬問題。今尙爲未決之問題也。

國會議員與報酬之可否。可由理論與政略兩方面而論之。自理論上論之。國會議員不可不與以報酬。蓋國會議員之職務。在行國家之立法事業。其必有勤勞也固矣。而有勤勞即有報酬者。不獨爲經濟上之原則。且爲成立人類社會之要素也。何也。人類因勤勞之報酬。然後可以生存。社會因人類之完全生存。然後可以成立。雖云國家。豈能置此原則於度外乎。故國家不能以無償而使役國民。猶個人不能以無償而使役他人也。而國家與官吏以報酬者。即所以認此原則也。然亦有國家議員而不與以報酬者。何哉。或謂國會議員非官吏。故不能以官吏之報酬。而論國會

議員之報酬。信如斯言。則是以名稱而誤事實也。夫官吏云者。國會議員云者。不過對於國家公僕之名稱有異耳。譬諸一家役人。有管事。有奴婢。其名雖異。而其聽一家之驅使。以供勞力者一也。官吏云者。議員云者。名雖不同。而其行國家之政務。以供勤勞之點。則一也。勞力之種類及其程度之差異。原爲定報酬額之標準。究非定報酬有無之標準也。或又謂官吏者。依國家之命令而行職務者也。國會議員者。依自己之任意而行職務者也。國家強制人民以供無償之勞力。固爲非理。而國民任意以無償而供給勞力者。則非無理也。此蓋知一而不知二者也。夫國民任意以無償而供給勞力。國家受之。固非不當。然國會議員。非任意之職也。議員之職。乃國家必要政務機關之一。其不得以國民之自由意思而廢止之者。不待論也。即國家以法律規定。許議員之辭職。亦終不能以其職爲任意之職。何也。議員之辭職。不過變更行職務之主體耳。而職務自體。若於國家制度未變之間。則決非消滅者。然則不可不解國家一方許議員之辭

職。而他方爲行此職務。又有強制國民之權力也。反之。而國會議員之職。若爲任意的而非強制的。則國會之存在亦任意的。而無法律上之意義。而國會制度之原理。即破壞矣。夫既以國會議員之職務。爲強制的職務。而對於行此職務者。又不與以報酬。豈非以無償而強制國民之勞力乎。是則無償主義。終不能以理論而支持之也。然國家之政務。非專由理論而行。乃以政略而行者也。故不可不因政略而屈理論。蓋善良政略。爲第二之理論。而壓倒第一之理論者也。探究國家制度。窮其理論。究不可不驗諸政略。而自政略上觀之。國會議員與報酬之可否。果如何哉。

對此問題。而積極消極二說。皆有鞏固之理由。積極論者之說如左。

第一、報酬主義。得適當議員之所必要也。夫行國家之立法事業。尤貴選適當之人材。欲選適當之人材。則須求諸全國民之間。若人材非與財產相伴。則人材不盡爲財產者。若財產不盡生人材。則財產家亦有非人材者。必矣。故現今各國之被選資格。皆不附財產上之制限也。然議員若不

與以報酬。則無財產者不得爲議員。即被選資格。不附財產上之制限。而實際究不能收何等之效果。將見無財產之人材。爲有財產之不人材所驅逐。而國會議場。全爲財產的階級者所占領。縱不生此極端之結果而減少人材之選出者。亦不可爭之事實也。

第二、報酬主義防議員爲不正行爲之所必要也。凡投已財而爲國家者。罕見之異例。非人類普通之情態也。普通之人類。大都爲財產而動者。即國會議員。亦莫不在此限也。欲得財產而不爲不正行爲者。則聖人君子之處世。而今日殆未之見也。曠觀今日。滔滔世俗。莫不巧遁法網。暗社會之耳目。依詭譎之手段。以遂財產上之慾望。而國會議員。則尤甚者也。何也。國會議員參與國家樞要之機務。一方與政府相結託。他方又與民間相交通。而行不正行爲之最便地位也。若非設豫防之法。則國會殆化爲腐敗之府。然防禦方法之直接者固不可不依法律上之制裁。而間接豫防法之最有力者。則不外與議員以一定之報酬耳。蓋人生之慾望無限。

故不正行爲亦無限。是以因生計缺乏。而枉智賣節以爲不正行爲者。實爲人類之弱點。有不可不恕者。雖然以堂堂國會議員。而參與國家之立法機關。若亦有此不法之舉。則直爲國家之大不祥。民生之大不幸也。故國家之供給彼等而與以相當之報酬者。實所以豫防其因生計困難。而爲不正行爲也。此非圖議員之利益。乃達國家目的之必要手段也。消極論者之說如左。

第一、無報酬主義。爲選出適當議員之所必要也。蓋人材與財產非一致。則積極論者之言是矣。然此特爲比較各人之部分論。以部分言。而不足爲政治論之基礎。何則。若就部分而觀察之。女子及未成年者。有不可不與以參政權。而成年者中。又有不可與之者矣。不知政治者括多數人民而支配之。固不可拘部分而論也。今概括國民而觀察之。人材之有財產者多。無財產者少。乃不可爭之事實也。以此不可爭之事實。而認財產者爲人材。無財產者爲不人材。於政治上之認定。固非不得其當。且即不爲

此認定。而今日非有相當之財產。生活之根據。則不能立於政治社會。以獨立之見識。而論議國事者。徵諸事實。不可枚舉。若國會議員而與以報酬。則無財產無職業之徒。競入於政治社會。因報酬而爭議員之職。而所謂職業政治家出焉。跋扈強爭。以議員爲衣食之源。而有識之徒。咸慊厭而遜世。此報酬主義之一大弊害也。欲除此弊害。則採無報酬主義而外。無他策也。採無報酬主義。則雖間有有識之徒。因不得財產上之自由。而不能爲議員。然實不過百中之一二耳。則慮此弊害。而採報酬主義者。所謂爲小而失大。政治學所不許也。

第二、無報酬主義。爲防議員之不正行爲所必要也。國會議員之行不正行爲。最占便利之地位。已如積極論者所述。然爲豫防其弊而與以報酬者。不惟無此理由。且實際亦無效果。譬諸患盜者。防盜而與盜以財。是不惟不合於理。且非防盜之法。然則防盜者。固不外設良法。以使盜不入於宅也。彼防國會議員之不正行爲。而與議員以報酬者。與防盜而與盜以

財者何以異耶。是則防議員之不正行爲者。不在與議員以報酬。而在使此等不爲議員也。而爲不正行爲者之無財產者較多。已爲積極論者所認。故不與議員以報酬。使無財產者不能爲議員。乃防止議員腐敗之第一方法也。

上述二說。皆有可採者。故今日各國猶未一致也。

### 第八章 國會立法之法。

凡立法事業。經三手續而完成。第一、議案之提出。第二、議案之通過。第三、行政首長之裁可。本章所論者。即此三種之手續也。但憲法之改正。除英國外。皆與普通之立法方法。異其手續。此等手續。後章詳述之。本章專就普通立法之手續而言之。

一、英國 英國國會之議案提出權。屬於國王及兩院。但依議案之種類。而提出方法。有多少之差異。議案大別爲二種。一公案。二私案。

甲、公案 公案云者。關於公共一般利害之議案也。屬於此種之議案。



各院議員皆能提出之。且政府提出兩院。孰先孰後。得以自由。惟庶民院議員提出議案。須先受其院之許可。貴族院無此制限。但有三例外焉。一關於宗教之議案。二關於貿易之議案。三關於歲出歲入之議案。前二種之議案。不得直接提出議案。先須提出於其院之全院委員會。依委員會之推薦。然後始爲議案。而討論之。若關於歲出歲入之議案。則先不可不提出於庶民院之委員會。而貴族院對於通過庶民院之此種議案。不過與以同意。不得修正或否決之。此庶民院對於財政案之先議權也。顯理四世時。一千三百九十九年——一千四百十三年。發其萌芽。渣爾斯二世時。一千六百六十年——一千六百八十九年。始確定之。又關於金錢支出之議案。及關於新稅之議案。惟政府得提出之。議員不得提出之。

乙、私案 私案云者。非關於公共一般利害之議案。而關於一個人一組合、一會社、或一地方之議案之謂也。此種議案自利害關係人之

請願始。其請願當於一定期間內送於庶民院內之私案局。私案局由兩院議長各指定一人或二人之調查員調查之。備請願之常式與否。必須爲裏書。裏書者加書於請願書之裏面也。不問其裏書之趣旨如何。其爲裏書後經三日。則其請願得依議員之一人而提出於庶民院。庶民院再任常任委員會調查之。

議事及議決之必要定員。已述於第六章。茲不詳。通過兩院之法案。經國王之裁可。始爲法律。國王雖有不裁可權。然千七百七十年以來。二百年間。未嘗一次行使者。已述於前矣。其他讀會、討論方法、委員之組織等。屬於議事之手續。非本論之目的也。故略之。

二、美國 美國兩院。各有議案提出權。惟關於歲入徵收之議案。必先提出代議院。然元老院之審議歲入案。與英國貴族院不同。非專表同意。而得提出修正權。或加以修正而與以同意也。憲法不與大統領及他行政

府以發案權。然大統領有以必要之企圖而獎勵議會之職權。故得依此職權之作用。而使議會爲發案也。通過兩院之法案。與他一切議案。及決議。須受大統領之裁可。非經大統領之裁可。則不生其効力。然有二要點存焉。第一、大統領自受議案之日始。十日以內。除日不還附議院。則與受裁可生同一之効力。此暗默之裁可也。但其期間內。於議會閉會之不能還附時。不在此限。第二、大統領裁可議案時。署名於其上。不裁可時。須加異議書。還送發議之議院。受還送之議院。以異議書記載於議事錄。再議之。當是時。若以出席議員三分之二之多數。通過其議案。則與異議書同移於他院。他院亦以三分之二之多數。而可決時。則議案不須大統領之裁可。而生効力。故大統領之不裁可權。非絕對的。乃制限的。終可依議院之多數決而壓倒之。至於議會休會之決議。則不受大統領之裁可。

三、德國 德國國會之議案提出權。屬於各院。據憲法明文。參議院之發案權之所在。非議員乃組織聯邦之各州也。然各州依議員而代表之。故

發案權之實行者仍爲議員也。又憲法規定代議院於帝國管轄事項之範圍內。有提出法案之權利。據現行議事規則。提出議案須議員十五名之贊成。憲法不與皇帝以議案提出權。惟皇帝一方爲普魯士國王。得命參議院之普魯士議員而提出議案耳。然法律上屬於別種之關係也。至於與英美相異之點。惟代議院之對於財政案無先議權而已。故兩院之發議及議決之權。皆屬平等也。

憲法不與皇帝以不裁可權。故議案通過兩院之時。即立法手續完成之時也。但有三要點焉。第一。關於帝國之陸海軍制及租稅之議案。若參議院意見不同。則有裁決之權利者。普魯士也。當是時。議案之運命一依普魯士代表者之向背而定。然憲法對於此權利而加一制限。即普魯士之裁決權。惟以維持現制度爲限。若現制度變更。則裁決權之効力。不能及之。第二。參議院所現之議案。無關帝國全體。祇關於其局部時。則依有關係之諸州之投票而議決之。無關係之州。無投票之權利。第三。參議院諸

州之投票。可否同數時。則依普魯士之投票決之。

四、法國 法國國會之議案提出權。屬於大統領及各院。但有一例外。即關於金錢議案。必先提出於代議院。本此規定之結果。而財政案提出之權利。屬於大統領及代議院。元老院無之。然元老院之審議財政案者。非如英國之僅表同意而已。且有修正之權。而實際行使之。又代議院雖能拒絕元老院之主張。而承認元老院。迺送修正案之例。亦不少。至於法國大統領。與美國大統領有異。無不裁可權。故通過兩院之法案。不需大統領之裁可。而為法律。然大統領對於法案。有不裁可權以外之特別權利。通過兩院之法案。必送付大統領。而大統領者。通例由領受之日始。一月以內公布之。若兩院決議為緊急時。則三日以內必公布之。而大統領認為必要時。於此期間內得附以一定之理由。迴付法案。而求兩院之再議。兩院不得拒絕其要求。但當是時。兩院若以通常方法。再可決其法案。則大統領之反對。不生其効力。蓋大統領所有之權利。雖非不裁可權。然得

使兩院再加討論。故亦有其効力。

五、日本 日本國會之議案提出權。屬於政府及兩院。議案提出議院。孰先孰後。得以自由。惟豫算案必先提出於衆議院。然貴族院得修正或否決衆議院議決之豫算案焉。憲法於貴族院之行使此權利。不加何等之制限。

通過兩院之法案。經天皇之裁可。始爲法律。憲法雖不規定天皇與裁可之期間。然議院法。規定經兩院議決之議案。被裁可者。於次期會前公布之。故其期間內未公布者。即目爲未裁可者。

六、意國 國會之議案提出權。屬於國王及兩院。惟關於租稅徵收之議案。及關於豫算之議案。必先提出於代議院。然元老院有修正否決此等議案之權。通過兩院之法案。經國王之裁可。始爲法律。而國王之行不裁可權。不受何等之制限。

七、瑞士 據瑞士憲法之規定。議案提出權。屬於兩院及兩院議員。並聯

邦評議會。聯邦評議會者行政部之首腦也。以國會選舉之七名議員組織之。大統領及副大統領。其議員中之一人也。兩院有平等之發案權。憲法對於財政案。不認代議院之先議權。

大統領無不裁可權。故通過兩院之時立法之手續已終。惟關於法律制定。瑞士有特別之制度。而他國未之聞者。故略述之。據瑞士憲法。第八十九條之規定。通過兩院之法律。若無緊要施行之必要者。則有選舉有權者三萬人。或聯邦二十二州中八州之請求時。即付於人民投票。所謂列非聯丹 (Referendum) 是也。當是時。全國之有權者。對於其法律得爲可否之投票。而其結果反對投票占多數時。則法律不生効力。人民投票之方法。憲法不加規定。任法律之所定。據現行法。請求人民投票。須由公布法律之期始。九十日間爲之。若有其請求。聯邦評議會即定投票之期而公布之。千八百七十四年。現行憲法。採用此制度以來。通過國會之法律總數。十三分之一。依此方法而否決之。可知人民之竭力行使此權利也。

遠溯列非聯丹之起源。據歷史所記。當十六世紀中。不加入聯合之格洛布典。及瓦列二州。別作一種不鞏固之聯合。以各郡中選出之代表者。組織其聯合議會。然其代表者。乃單純之代理人。並以議會所現之各問題。報告於選舉人。從其訓令。然後可以爲投票者也。當時之瑞士聯合。雖非模倣此制度。然亦頗相類似。何也。當時之聯合。與現時之聯合。異其性質。不過爲小獨立國之同盟。故列席於聯邦議會之代理人。與國家之使節等。遵守本國政府之訓令。凡無訓令之事件。及有訓令而爲重要事件者。不過聽聞之以報告於本國政府。而無商議決定之權。蓋舊聯合下。決定聯邦議會之議案者。乃本國政府。非議員也。此制度在千八百四十八年之憲法制定前。仍繼續之。

人民投票。如此發生。然現行憲法之採用此制度者。其基礎全異。蓋現制度受舊制度之影響者。固不容疑。然多受盧騷民約論之刺激者。實彼國政治學者所公認也。盧騷者。原疾視代議政治者也。其所著民約論。痛擊



英國之代議政治。曰。英人常誇其自由。然非享有真自由也。何也。英國人之自由。不過選舉國會議員之瞬息間耳。選舉議員之後。全任於國會之支配。故欲得真自由。則人民不可不自設制定法律之方法。蓋盧騷生於彼國。此說之發明實及偉大之勢力於彼國民而爲設此制度之原動力者。亦不可諱者也。

現今瑞士關於人民投票之學者及政治家之意見。言人人殊。或謂爲合於理論。適於實效之善制。或謂對於無理解力之人民。而要求法律之協議者。爲有害無益之制度也。如有名政治家德羅斯者。初爲此制度之賞讚者。二十年間。在聯邦評議會之職。經驗其運用之實情。而後知其缺點及弊害。遂變其方針焉。然現今知瑞士之政治社會之現況者。莫不斷言此制度之廢止爲難也。

八、比較論 據上所述。當研究之點約有三。

第一、發案權之所在也。立法部有發案權者。七國一致。不待論也。然行政

部之發案權。稍異旨趣。英法日意及瑞士。皆與行政部以發案權。美德二國不認行政部之發案權。美國大統領無形式上之發案權。然有以必要之企圖。而獎勵議會之權利。此權利以何法而行使者。憲法不規定之。憲法又不以規定之之權與於議會。故當解大統領得自由選擇之形式而行使之。是所以實際有以議案同一之形式而表諸議會者也。然與議案異其性質。故議會取之。不能直爲議案。惟由是而可以作成議案。是以大統領有此權利。而實際與發案權同其効力也。德國皇帝。以皇帝之資格。於立法上之發案。無何等之權利。惟依普魯士國王之資格。與他州之行政首長同。得訓令參議院之代表者。而間接以行使發案權也。至於皇帝之於代議院。惟可派遣參議院議員而陳述意見。而直接間接。皆無發案之權。夫行政部與以發案權者。今日議院政治必要之通則也。何也。若以發案權專屬於立法部。則終不能應實際之需用。而行政部即居於從屬立法部之地位矣。故美德二國。自形式上觀之。行政首長雖無發案權。

而行政首長得依他法而實際行使之。是以無實際之弊害。若自政治學上言之。終爲非難之點。

第二對於財政案之下院之先議權也。英美法日意五國認下院之先議權。德意志瑞士二國不認之。且即認先議權之國。而其範圍亦有廣狹之差。英國之先議權。不惟及於歲出歲入案。而貴族院亦不得修正及否決之。美國之先議權。限以歲入案。法國及於金錢之一切議案。日本及於豫算。意國及於豫算案。及一切租稅徵收案。但此四國中。上院皆有修正否決之權焉。夫下院之先議權。發生於英國者。已如前述。然攷英國發生此權利之理由。出於供給國費者庶民也。故代表庶民之下院。宜先決之。之觀念耳。稽之英國國會史。千六百二十五年。以明文規定。供給政費者。乃國會召集之庶民也。千六百七十一年。庶民院議決。庶民呈於國王之一切供給。無論何人不能修正之。千六百七十八年。又議決。奉於國王之一切供給。乃庶民之贈物也。故先決此等之議案者。庶民之權利也。貴族院

不得修正變更之。由是足以知先議權發生之理由矣。此制度爲今日多數國家所採用。殆爲議院政治之一定則。且不因之而生弊害者。亦不可爭之事實也。然依前述理由而發生之先議權。在今日之國會制度下。理論上尙足以維持與否。余則決以爲不可期也。蓋今日無論何國。不能專以下院爲國費負擔者之代表機關。而上院亦同爲代表國費負擔者也。何則。若專以下院爲國費負擔者之代表機關。則使上院參與財政案者。已爲不當。而財政案當置諸上院之外。專以下院而決。而所謂先議權者。非矣。若反之。上下兩院同爲國費負擔者之代表機關。而下院代表多數之負擔者。故與以先議權。則又反乎今日之代表原則矣。自今日之代表原則言之。國會議員。不問其出自任命。與選舉。又不問爲上院議員。與下院議員。其代表一般人民而非代表一局部之人民則一也。故下院代表多數之負擔者。上院代表少數之負擔者之說。代表原則之所不許也。且即因粗漏之政治論而認此說爲正當。則不可專限以財政案。必對於一

切法案。皆不可不與下院以先議權。何也。下院者。代表受法律支配之多數人民故也。由是論之。則關於財政案而與下院以先議權者。已成陳腐之談。而今日終無維持之理由也。獨英國之與下院以先議權。而不許上院否決之者。有他政治的理由存焉。蓋政黨政治下。議院有多數之政黨者。有組織內閣之政治的權利。而同時失多數之內閣者。又不可不爲總辭職焉。則豫算案之否決。即由內閣信任欠缺之意。而起內閣之總辭職也。若上下兩院。均得否決豫算案。則內閣時而依上院之意思。時而依下院之意思。勢必至於瓦解。是實使政黨內閣之不能成立也。故真正之政黨政治下。上下兩院中。不可不奪其一院豫算案之否決權焉。而今日之國會制度下。政黨於下院代表之。故政黨政治之英國。惟認下院有豫算議決權。而不認上院之有否決權者。理勢然也。然則初以國費負擔之觀念而發生之下院先議權。實失其根據。必更得政黨政治之必要之第二根據。而始保持其命脈也。是以英國今日認下院之先議權者。尙有理由

也。然不認政黨內閣制之他國。亦以下院之先議權。爲憲法上之規定。且認上院之修正及否決權。以縮少其權利之範圍者。實本思想而更加以惡變化者也。今日之政治學上。終不可維持之。

第三、即不裁可權之所在也。英日意三國之不裁可權。屬於君主。美國大統領有制限的不裁可權。德法及瑞士之行政部全無之。英國國王之不裁可權。二百年來未行使之。德國皇帝雖無不裁可權。然爲普魯士國王。而有種種重要之權利。一、有否認憲法改正之權。詳於後。二、不能奪憲法上擔保之普魯士之權利。三、參議院可否同數時。得爲決定投票。四、參議院得否決陸海軍制及他租稅之法律變更。因以上諸權利。而雖無憲法上之不裁可權。亦得實際而監督立法部之重要行爲焉。法國大統領雖無不裁可權。然有要求再議之權利者。已言於前。瑞士之行政部無牽制立法部之權利者。乃極端民主主義之結果也。要之君主國之行政首長。有絕對的不裁可權。而民主國或有制限的不裁可權。或絕對無之。實君

主國與民主國相異之要點也。雖然。考輓近政治社會之趨勢。君主之不能可權。全爲民權所壓倒。不能行使之。殆爲有名無實矣。是實英國主義之影響。亦政治社會之一進步也。然今日之政治社會。其進步之程度。尙未能奪盡此權利之名實。而後來政治社會之進步。隨此權利之運命而決者。殆在數世紀之後。而非世人所能豫言者也。

## 第九章 國會之權利

國會之權利。即國會所爲之職務也。通覽各國憲法。其憲法上規定國會之職務。有二主義。一概括主義。一列舉主義。概括主義云者。即概括的規定國會職務之謂也。如規定國會行立法權。或國會參與立法權是也。概括主義之下。國會有參與一切立法事業之權利。故定國會之行爲違憲與否。在考其行爲屬於立法權之範圍與否也。而行爲屬於立法權之範圍與否。則不可不由形式上及實質上之二方面而觀察之。由形式上觀之。其表現於法律之形式者。悉屬立法權之範圍。而由實質上觀之。雖備

如何形式。而不合於法律本性者。非眞法律也。故國會之制定此法律者。即爲違憲行爲也。論實質上之法律（法律之本性）屬於法理哲學之範圍。惟知法律有實質的與形式的之區別。即可知國會之違憲行爲。亦因之而有實質的與形式的之區別矣。但概括主義之憲法。欲使國會行立法以外之職務。必須列記於法文。例如憲法改正、條約承認、彈劾之提起及審判者。皆不屬於普通立法權之範圍。非憲法上有特別之規定。則國會不得參與焉。列舉主義。與概括主義爲正反對。而國會之職務。逐一列記於憲法之明文。故屬於國家立法權。而不列記於法文者。不得行之。各國憲法上之所以分此二主義者。自國家組織之相異而生也。英法日意爲單一國家。採概括主義。美德瑞士爲聯邦國家。採列舉主義。而國家組織與此主義之關係。述於各國國會之職務後。

### 第一節 英國國會之權利

論英國國會之權利。必先明國會文字之意義。今日英國學者之論英國



憲法也。皆謂英國主權在國會。而解釋國會之語。非專指貴族院及庶民院而言。乃指國王、貴族院、庶民院三者所組織之一團體而言也。國王關於國會動作之時。即名曰「國會之國王」。達西氏英國憲法論第一編。題爲「國會主權」。滔滔萬言。論究英國國會之主權性。然氏亦以國會文字用於廣義之一人也。余就此等學者所說。頗懷異議。故抄譯其要部而加以評論焉。

英國國會之語。普通言論之間。雖用一種特別之意義。而法律上之國會云者。國王、貴族院、庶民院之總稱耳。三者相合而運動時。稱爲「國會之國王」。合此三體而組織國會者也。夫國會主權者。法律上英國制度之主要特性也。其所謂國會主權者。即國會依英國之憲法。而有制定變更廢止凡百法律之權利。此外之團體個人。無超越國會立法權之權利之謂也。法律者。裁判所強行之規則也。故國會主權之原則。得由積極消極兩方面而觀察之。自積極的方面觀之。國會以其議決之新

制法律變更廢止其現行法律。而裁判所宜服從其議決。自消極的方面觀之。英國憲法下。不問何人與何團體。無制定規則而變更廢止國會制定法律之權。但此原則。非無一二例外。如高等法院之判事。作成變更廢止國會制定法律之規則。是也。然此乃國會直接間接承認從屬的立法之時。不得解爲國會以外。有獨立之立法權也。布蘭克斯敦有言曰。國會者。制定、變更、停止、廢止其關於宗教、俗事、內政、兵事、航海、刑事、及他一切事項之法律。有最高無限之權力者也。英國憲法。設置政府。則必舉絕對無限之專制權。而與國會。故國會得規定王位繼承。變更國教。而即變更國會組織。亦莫不在其權內。要之國會者。凡百事物之所能爲者也。故喻此權力。曰「國會之萬能」。如此。則抵抗國會權力之權力。不存在於天下。故運用此權力之國會議員。必須誠實剛毅知識兼備之人。此爲我王國「英國」之情態所必要者也。前大藏大臣巴列氏不云乎。國會以外。無亡英國之力。麥修黑爾又不云乎。國會者。最高

之法廷。而無監督之法廷也。若誤其政治。則王國臣民。全無救濟之途矣。碩學孟德斯鳩。雖言之過激。亦足以引用之。曰。羅馬。斯巴達。加爾達。額。失其自由而亡。英國亦必失其自由而亡。其亡也必立法部之腐敗。甚於行政部之時也。又提倫氏以奇言盡本論之全旨。而其言爲一國諺。曰。英國國會。變男子爲女子。變女子爲男子外。無論何事。莫不能之者。英國法律家所有之根本的原則也。

由前言之。即知英國國會之權力矣。余對於英國法律家。而稍懷異義者。即關於國會文字之意義也。彼等變國會之普通意義。而以國會爲國王及上下兩院之總稱。然考國會文字之起源。千二百四十六年。馬瑞巴理爲表明當時之國民會。(National Council)乃始用之。爾來爲一般之用語。故自此語之起源解釋之。此語中不含有國王也。始以國會文字而包含國王者。即布蘭克斯敦氏也。氏著英法注釋。謂組織國會之要素。乃國王貴族院及庶民院也。至其理由。則一辭不展。惟謂上下兩院即集會。而國王

非以自身或代理者命開會。則國會不能行其職務耳。然此原不足爲擴張國會文字意義之理由也。顧氏之所以如此解釋者。非無故而然也。考其說曰。英國主權。非如普通君主國之專在君主。又非如民主國之在上。下兩院。乃合併此三者之共同團體也。是爲表明此團體。而擴張國會文字之意義。雖然。何以用共同團體。而不用國會之文字乎。蓋國會者。國會也。共同團體者。共同團體也。各保有特別之意義也。故謂英國主權。不專在國會。而在君主與國會之共同團體者。亦非不當之見也。布蘭克斯敦氏本法律之大家。用此法語。故後世英國學術界以國會文字包含二意義。而求學者之思想遂生混雜焉。

進而言之。自廣義解釋國會文字。而謂英國主權在國會者。亦普通之定論。不足爲英國制度之特質也。苟爲立憲君主國。以憲法明文規定國會有參與立法權之權利之國。則君主與國會共同而有主權機關之地位者。已如前述。故自法律上言之。關於此點。英國制度與他立憲君主國無

異。而其異於他國制度之點。則政治上之點也。自政治上觀察之。英國主權由君主移於貴族。由貴族移於庶民。今日庶民院。因習慣之勢力。而獲得爲主權者之實權。君主及貴族院在服從庶民院最後決定權之地位者。即英國制度與他立憲君主國制度相異之點。又即英國制度之特質也。總之英國制度之特質。在政治上之點。而不在法律上之點也。

關於英國國會之權利。而最宜注意者。即憲法改正之方法也。無論何國。憲法之改正。與普通法律之改正。其手續上有多少之差異。惟英國則不認二者有何等之差別。故國會得以改正普通法律之同一方法而改正憲法焉。自形式上言之。英國無憲法。英國法例全書中以憲法名稱而發布之法律無之。此法國某學者所以謂英國無憲法也。然自實質上觀之。不問其名稱如何。而以國家根本法爲憲法時。自則千二百十五年。大憲章發布以來。屬於此種法律。不遑枚舉。以此等法律相集而構成英國憲法焉。然此等法律與他一般法律間。其改正手續。亦無何等之差異者也。

次則貴族院之司法權也。英國貴族院行司法權時有三。一、爲審判貴族之犯罪。而構成刑事裁判所。服從貴族院裁判權之貴族者。惟普通之貴族。其所謂僧侶貴族及法務貴族者。不在此內。且貴族之犯罪。又非皆屬貴族院之裁判管轄者。惟叛逆罪重罪及陰匿罪則屬之。而關於此等犯罪之管轄權。亦非獨占的者。若國會閉會中有告訴之提出。則不可不於「羅統哈士突瓦特」之法廷審判之。此法廷之陪審官。由國會之貴族組織之。其罪狀爲叛逆罪及陰匿罪時。即以全議員（除僧侶貴族）爲陪審官。貴族院爲刑事法廷而開會時。其裁判長非爲議長之大法官。乃臨時選任之「羅德哈士突瓦特」也。二、貴族院就某種事件而爲最高控訴院。當是時。總議員爲裁判官。且有非法務議員三名以上之出席。而不得爲裁判之制限。三、貴族院審判彈劾事件。而爲彈劾裁判所。彈劾事件。依庶民院之決議而開始者。庶民院爲此決議時。委員會即以彈劾狀而提出於貴族院。貴族受取之後。若被告人爲貴族。則以「羅德哈士突瓦特」爲裁判長。若

被告人爲平民。則以大法官爲裁判長。貴族院即決定爲有罪。然非有庶民院之要求。不得宣告判決。彈劾事件。以千七百八十八年七年間黑斯謹事件之審判爲始。以千八百五十六年。六年間米威爾卿之審判爲終。此制度之於今日事實上。已歸於廢絕矣。

## 第二節 美國國會之權利

一、參與憲法修正之權 美國國會。雖以單獨意思而無修正憲法之權。然與他機關共同而得完全修正之。而現行憲法。其關於憲法之改正。規定複雜。解人不易。然以極簡易之方法而說明之。可分其方法爲二。一修正案之提出。一修正案之批准。而修正案之提出及批准。又各有二法。

一、兩院無論何時。得發憲法修正之議。而其修正案者。兩院不可不以三分之二之多數決而通過之。

二、有各州三分之二之要求。則國會即召集憲法修正會議。關於此會議之構成及召集之方法。憲法上無何等之明文。故得以國會制定

之法律而自由定之。

以上二法中。擇其一法。即得可決修正案。然修正案未能生其効力。欲使之有効。必於各州四分之三之立法部批准之。或於各州四分之三之人民議會批准之。而批准其修正案。二者擇其一。在國會決之。國會得依其所選而自由定之。故憲法修正。依左之四法而完成焉。

一、國會提出修正案而可決時。於各州四分之三之立法部批准之。

二、國會提出修正案而可決時。於各州四分之三之人民會議批准之。

三、依各州三分之二之立法部之要求。而於國會召集之憲法改正會議。可決修正案。於各州四分之三之立法部而批准之。

四、依各州三分之二之立法部之要求。而於國會召集之憲法改正會議。可決修正案。於各州四分之三之人民會議批准之。

千七百八十七年。現行憲法發布以來。至於今日。修正已及六次。然皆依第一法而完成者也。於此而有一疑問焉。即國會可決之憲法修正案。而



服從大統領之不裁可權與否也。據憲法明文。通過兩院之凡百決議。除休會決議外。宜服從大統領之不裁可權。然徵之實際。憲法修正案。不適用此規定。所以美國憲法學者。批難法文與實際相背謬也。

前述憲法修正之一般規定。有一制限。即各州元老院之平等代表權。非有其州之承諾不得奪之。故欲改正憲法之此條項。非於普通手續之外。得其州之承諾。則改正之効力不生。元老院之平等代表權云者。各州不問其大小。平等選舉二名議員之權利之謂也。此權利。依憲法之明文。而受鞏固之擔保。然自理論上觀之。是以一州之意思。抵抗國家之意思。若處必要時。即誘導以實力而壓迫一州之革命行爲也。故不免有政治學上之非難焉。千七百七十七年之聯邦憲法。第十三條。規定不問憲法如何條項。非得聯邦議會之議決。與各州立法部之承諾。不得變更之。然制定現行憲法之憲法會議。因必要而蔑視此規定。出以革命行爲者。已言於前矣。

二、立法權 美國憲法。關於國會職務。而採用列舉主義。故國會不得爲未規定於明文之行爲。今依法文規定之順序。而列舉屬於其權限內之立法行爲如左。

一、關於歲入之立法 凡爲得歲入而課徵租稅。及以合衆國之信用而借入金錢之權利。屬於國會。故以如何目的而課稅。以如何稅率而課稅。以如何方法而課稅。以如何條件而借入金錢等事項。國會得自由決定之。但憲法設二制限。一、關於輸出稅之制限。由諸州輸出之物品。而課以租稅者。憲法絕對禁止之。二、關於課稅方法之制限。丁口稅及他直接稅。不可不比例人口調查所定之人口而賦課之。又間接稅。輸入稅。及物品稅。必通全國而均一課賦之。憲法上之制限。不過此二者而已。然合衆國高等法院宣言曰。憲法上之一般原則。對於各州官吏之俸給。諸州之必要政治機關。不許課之。考其理由。則稅此機關者。即使國會破壞諸州之組織。而於聯邦制度下。

憲法修正權所不能爲也。然定其政治機關爲何物者。在合衆國裁判所之權內。

二、關於歲出之立法。定國會之歲出者。國會之權利也。故國會得自由決定歲出之金額、種類、方法。而一切之公金。非依法律所定之支出方法。不得由國庫支出之者。憲法規定之。而關於歲出之支出方法。憲法亦設一制限。即募集陸軍、與扶持陸軍。而支給之財幣。不得涉及二年以上之期間。關於海軍。不設何等之制限。

三、關於外國通商之立法。定外國交通及貿易之法規。屬於國會之權利。此權利非不與大統領之條約締結權相衝突者。何則。一方大總統領有締結通商條約之權利。而他方國會得定其通商之規定。故或先爲國會制定之法律。後爲締結之條約而廢止。或先爲條約。後爲制定之法律而無効。理論上易想像之。然大統領及元老院。皆參與條約之締結及立法。故實際上仍不生此衝突也。

四、關於各州間及與印度種族通商之立法，定各州之通商及與印度種族之通商法規，屬於國會之權利。故諸州及中央政府之他機關，不得干涉之。但諸州有設定關於通商的警察規則之權利。此雖未規定於憲法之明文，然爲從來判決例所認者也。

五、關於歸化之立法，歸化者，使外國之臣民，爲美國之臣民。由是而得種種之公權。於國家之政治上大有關係者也。故歸化法爲統一的，而不可爲區別的。其所以不以此法律之制定，一任於各州之立法部，而屬於中央立法部之國會權利者，此也。

六、關於破產之立法，通美國全體之破產法，皆由國會所制定。而各州立立法部不得參與之。

七、關於貨幣及度量衡制度之立法，鑄造貨幣，定其價格，並定外國貨幣之價格，及度量衡之準位者，屬於國會之權利。憲法以此權利與於國會。而且設禁諸州鑄造貨幣發行紙幣及設償債而用金銀

貨幣以外之物件之法律。

八、關於犯罪之立法、定美國之證券通貨僞造罪、或外海所犯之海賊重罪、或國際法上之犯罪而處以刑罰者、屬於國會之權利。

九、關於郵便事務之立法、設郵便局及郵便道路者、屬於國會之權利。故於國內何地設郵便局、又以如何道路爲郵便道路、及定關於郵便事務之犯罪等事、皆在國會之權利。

十、關於著述及發明之立法、著述及發明品、於一定期間、對於其著述人及發明者而保護獨占權、以圖學術技藝之進步者、屬於國會立法之範圍。故國會本此權力、得制定版權法及專賣特許法也。

十一、關於裁判所設置之立法、美國高等法院、以憲法之明文設置之。然設置其以下之裁判所、則全屬於國會之權利。故國會得以其制定法律而創廢裁判所也。

十二、外交、美國大統領無宣戰之權利。爲宣戰者、屬於國會之權利。

但此權利與他立法行爲。皆服從大統領之不裁可權者。更不待言。此外國會尙得附與捕獲免狀及設關於陸海上捕獲物之法規。捕獲免狀者。不問何地美國官吏或人民。發見外國人民及財產。即可捕獲之之委任狀也。捕獲物者。即由戰爭獲得之人及物件之謂也。

十三、關於陸海軍制之立法。陸軍之募集扶持。海軍之設置扶持。定陸海軍之法制。爲執行聯合之諸法律。鎮壓內亂。防禦外寇。而定民兵之徵募。定民兵之編制。武裝。軍律。且定美國兵役之規則者。皆國會之權利也。但將校之任命權。及從國會規定之軍律而訓練民兵之權。各州不可不保留之。

十四、關於不立於聯邦制度下之地方之立法。國會於次揭之地方。有獨占之立法權。(甲)中央政府之所在地。但其土地不得超過一方哩。(乙)中央政府爲建設要塞軍庫造兵廠造船所及他必要建物。而得州政府之承諾。於其州內買收之地。或未編入於州之領土。

十五、發行政命令之權。國會依以上列記之權力及憲法。而有制定必要諸規則。以使合衆國政府或其一部或其官吏。而執行其所委任之一切權力之權利。是即行政命令也。制定此命令之權。屬於國會。故國會非制定適當之法規則合衆國之政治機關。即停止其運轉矣。

三、元老院之特權。元老院有三者之特權。一、條約批准權。與各國締結條約。原大統領之權利也。然欲使之有效。則必得元老院出席議員三分之二之同意而後可。元老院不同意時。其條約之對於內外。皆不生効力。故與美國締結條約之國。不可不知美國憲法之有此規定也。二、任命承認權。據憲法之明文。大統領之官吏任命權。爲元老院加一制限。即大統領任命全權公使領事高等法院判事及他官吏。須得元老院之承諾。然實際殊多不便。故憲法許以國會制定之法律而除此制限。易言之。國會得以諸官吏之任命而任於所屬長官也。又就官吏之停職及免職。無何

等之制限。故大統領得自由行之。三、彈劾審判權。凡關於元老院之彈劾審判權。其所當述者。即何人爲被告人。何人爲發告者。以如何手續。而審判。審判後爲如何之宣告也。(甲)爲彈劾被告人者。合衆國之凡百文官。而犯叛逆罪賄賂罪及他重輕罪者也。若武官則不受此裁判權之支配。而別屬於軍事裁判所之管轄。又各州之官吏。非合衆國之官吏。故不在此支配之下。若犯罪之當時爲官吏。而審判手續中不在官職者。亦服從此裁判權與否。爲一疑問也。伯訥布之審判事件。對此疑問。決以服從此裁判權。(乙)彈劾事件之發告者之地位。代議院獨占之。代議院而外。皆不得爲發告者。代議院得定爲發告之必要方法。(丙)代議院爲彈劾之發告時。元老院必受理之。而開審判於法廷。當是時。須履宣誓之式。而大統領爲被告人時。則以高等法院之裁判長爲議長。又非有出席議員三分之二之同意。不得爲有罪之宣告。(丁)彈劾法廷所下之判決。在罷免被告人之職務。或剝奪名譽信託及行有利職務之權。而不及其他。故彈



劾法廷。對於被告人。不得加罰金體刑及他刑事上之處罰。但彈劾之判決。不得免普通法上被告人之責任。故通常裁決所從普通法。而審問處罰被告人。亦無制限也。

### 第三節 德國國會之權利

一、憲法改正之權利。德國憲法之改正。依普通立法之手續而行之。但憲法設二制限。一、參議院有十四票之反對者。改正案即作爲否決焉。參議院計有代表二十五州之五十八名議員。其中有十七名爲普魯士議員。故他二十四州。雖欲改正憲法。而普魯士一州得拒之。又即普魯士及他諸州聯合欲改正憲法。而巴威里、撒遜、威丁堡三州。若合同反對。則仍不得改正之。關於代議院。無何等之制限。故與通常之法案同。皆以出席議員之單純多數而決之。二、帝國與各州之關係。而憲法上對於各州保障特權之規定。非有有此特權之各州之承諾。則不得變更。憲法上屬於此種之權利甚多。如參議院關於帝國陸海軍制度及租稅之改正。而意

見不同時之普魯士之決定權。參議院內之外交委員會中。其巴法利亞之議長權。及其會之撒遜。威丁堡之上席權等。是也。

憲法之改正。與普通之立法行爲。皆非服從皇帝之不裁可權者。故依前述之方法。而改正案通過兩案時。憲法之改正即完全矣。

二、立法權。德國國會與美國國會同。除列記於憲法而外。不得行立法權。而憲法之規定。關於國會之立法事項者。無須逐一說明。故揭載其條文如左。

第四條 屬於帝國之監督及帝國之立法者如左。

一、本憲法第三條之規定。關於不許轉移之自由。本國及滯在地之關係。國民權。旅行權。外國人。警察。及商業保險之規定。但除巴威里關於本國及滯在地之關係。及殖民或移住於德國以外之國事項。

二、關於關稅及貿易之立法。及使用帝國政費之租稅。

三、關於貨幣及度量衡法之規定。並換不換紙幣發行之規定。

四、關於銀行之一般規定。

五、發明品之專賣特許。

六、精神上之所有權保護。

七、德國人在外國之商業、航海、并船旗之保護方法。及帝國宜任命之領事組織。

八、鐵道規則。(巴威里依此憲法第四十六條之規定)并國防上及一般交通之便益上道路水路之建設。

九、數國共有水路所營之渡船業及筏乘業。并水路營繕之體裁及其他水路稅與航海目標。

十、郵便及電信法。(但巴威里及威丁堡兩國。依此憲法第五十二條之規定。)

十一、互相執行民事裁判之宣告。及關於申請一般之規定。

十二、關於公正證書之公證之規定。

十三、關於私法、刑法、及訴訟法之一般立法。

十四、帝國陸海軍軍制。

十五、衛生并獸疫警察規則。

十六、關於出版及結社之規定。

第三十五條 帝國關於一般稅法、與聯邦領地內收穫之鹽、煙、火、酒、麥酒、人參、或由內國產物製造之砂糖、蜜糖之租稅。各聯邦互相保護其消費稅之密賣。並共同關稅區劃外之地方需要之規定。有立法權。惟巴威里威丁堡巴敦三國、關於其內國之火酒麥酒之稅法。各有立法權。但對於此種物品之稅法。須取等一之方針。

第三十六條 關稅及第三十五條消費稅之徵收并監督。若聯邦國有實施者。則宜於其領地內委任之。皇帝經聯邦議會委員之承諾。而得依聯邦國之關稅租稅局租稅本廳所置之之帝國官吏。以監

督稅法上之施行。此種官吏關於共同法律(第三十五條)之施行。發見缺點而報告時。即提出於聯邦議會而討議之。

第三十八條 關稅及第三十五條規定之租稅收入額。納於帝國國庫。此收入額。由關稅及他稅減去左之諸項而成之。

一、依法律或一般行政規則。而應返還之稅額及應輕減之稅額。  
二、徵收不當之返還額。

三、租稅之徵收及管理費。(甲)國稅有接近外國國境及郡因保護徵收關稅所需之費用。(乙)鹽稅因徵收監督而置於製鹽所之官吏之俸給。(丙)人參糖及煙草稅每由聯邦議會之決議而支給聯邦國政府管理此稅之管理費。(丁)其他租稅皆收入全額之佰十五。共同關稅區劃外之領地。宜支出貨幣。以負擔帝國之經費。巴威里、威丁堡、巴敦、不負擔火酒稅麥酒稅。並一定之貨幣。

第四十一條 德國國防上或共同交通上必要之鐵道。其通過之聯

邦國。雖有異議。若不害其聯邦之主權。即可依帝國之法律。而以帝國之經費敷設之。或許可於私人。而與以土地買收權。其鐵道會社。對於新設之鐵道。有承諾接續線之義務。對於附與鐵道會社之並行線或競爭線敷設之拒否權。而所有之法律。帝國一般廢止之。但既得權不得妨害。又即將來應許可之免許。亦不得附與拒否權。

第五十二條 帝國專有郵便電信之特權。及其對於公眾之權利義務關係。及郵便稅。與郵便稅免除之立法權。但巴威里。威丁堡兩國內交通之規則。及郵便稅。不在此限。又即定電信往復手數料。亦依此制限。帝國有與外國定郵便電信交通等事項之權。但巴威里。威丁堡。得與不屬於帝國之隣國。直接商定交通事項。即適用千八百六十七年十一月二十三日之郵便條約。第四十九條之規定。巴威里。及威丁堡兩國。與納於帝國國庫之郵便及電信收入額無關係者。

第六十九條 帝國之歲出。每年立豫算。製帝國歲計豫算表。帝國歲

計豫算表者。於年度之開始前。依左之原則。而以法律確定之。

第七十條 充共同支出者。即前年度之剩餘金、關稅、共同消費稅、及郵便電信所生之共同收入也。以此收入不足充共同之支出。而未設帝國稅之間。則應聯邦各國之人口而分擔金額。以補充之。其金額。由帝國宰相於豫算之定額內布達之。

第七十一條 共同支出者。通常每一年度一承認之。但特別之時。得涉及數年度而為承認。第六十條所定之期限內之軍隊經費豫算。不過為備聯邦議會及帝國議會之參考而提出之。

第七十二條 關於帝國收入之支出。帝國宰相為解除責任。而於帝國議會及聯邦議會提出決算。

第七十三條 需非常支出時。依帝國立法之手續。而募集公債作公債證書以充之。

三、條約批准權、與各國締結條約者。皇帝之權利也。然條約屬於帝國

立法範圍之事項者。非經國會之批准。則不生羈束力。

四、參議院之裁判權。參議院行裁判權時。有四。(甲)聯邦間之訴訟。其性質不屬於民事。而管轄裁判所不能判決之事項。有當事者一方之申請。即宜處分之。(乙)各邦間所起之憲法上之爭議。當其州之憲法。無裁定其爭議之機關時。依當事者一方之請求。即當調和之。若調和無效。則別依帝國立法之方法而處分之。(丙)各聯邦無論對於何人。而拒絕裁判。或不與適法之救濟時。則參議院依被告人之請求。得強制其邦。而與以適當之保護。(丁)參議院決定聯邦中有不盡憲法上之義務者與否。若有不盡其義務者。則對於皇帝而得要求其強制執行。

#### 第四節 法國國會之權利

一、參與憲法改正之權。法國憲法。屢次改正。欲述現行憲法上之憲法改正之規定。必先言舊憲法中規定之改正方法。自法國千七百九十一年。至千八百七十五年之現行憲法間。改正憲法。經十二次之多。因之而



法國受憲法不鞏固之名。今舉其改正之憲法如左。

一、千七百九十一年之王政憲法。

二、千七百九十三年之共和政憲法。

三、千七百九十五年之共和及總督政憲法。

四、千七百九十九年之執政憲法。

五、千八百四年之帝政憲法。

六、千八百十四年之假政府憲法。

七、千八百十四年之欽定憲法。

八、千八百十五年之憲法補則。

九、千八百三十年之欽定憲法。

十、千八百四十八年之共和政憲法。

十一、千八百五十二年之第二帝政憲法。

十二、千八百七十五年之現行共和政憲法。

千七百九十一年之王政憲法。採用一院制。而國會無憲法改正之權。憲法之改正。以構成之改正議會行之。而憲法爲防輕忽改正憲法之弊。使修正議會召集之困難。以制限其權限。據此目的所設之條項。則通常國會議員之任期爲二年。而憲法之修正。非繼續三次國會。發表修正憲法中某條項之意思後。則不得着手。而三次之國會。繼續決議修正時。則於次期國會增加二百四十九名議員。合爲修正議會。由是構成之修正議會。非有修正憲法各條項之權限。乃專就前國會決議之條項。而有修正之權耳。故憲法全部之改正。憲法所不許也。修正議會。完成其職務。而同時二百四十九名之加增議員退職。國會再復其舊。故此憲法有効力之間。雖有如何事態。而憲法之改正。初由國會爲決議之時。非六年後。則不能果。夫憲法制定者。以如此方法。而使憲法修正之困難。然尙不能滿足其願。且更設規定。而定此憲法發布後之二次國會。無建議憲法修正之權。從其豫期之目的。則憲法發布後。少則十年間不能見憲法之改正。然

此憲法不出二年。爲革命所破壞矣。

千七百九十三年之共和憲法。亦與千七百九十一年之憲法同。憲法修正之權。不與於國會。而與於他機關。然關於其機關之組織并修正之發議。與前憲法大異。據千七百九十三年之共和憲法。則憲法之修正。由人民之意思而起者也。蓋有共和諸州過半數之第一民會。十分之一之要求時。國會即召集全國之第一民會。爲改正憲法。而問開國民議會與否也。若決定開國民議會時。即以選舉普通國會議員同一之方法。選舉其議員。如此召集之國民議會。惟於召集原因之憲法條項。而有修正之權。千七百九十五年之共和及總督憲法之制定者。亦使其改正之困難。與前二憲法之制定者無以異也。此憲法下之國會。以元老院與五百人會之二團體成立之。而憲法改正之發議。無論何時。皆元老院爲之。五百人會承諾之。其發議及承認。於九年間每距三年而及三次時。始召集修正議會。修正議會之開會期限。不得逾三箇月。國會附於議事之事項以外。

不得討論。且修正議會。非爲憲法修正之最後決議。而其決議須再經全國第一民會之承認。然後始生其効力。

千七百九十九年之執行憲法。規定憲法之改正。專以元老院之決議。而付於人民投票。人民專對於元老院之修正議案。而爲可否之投票。不得討論之。千八百四年之帝政憲法。千八百十四年之假政府憲法及欽定憲法。關於憲法之改正。不設何等之規定。

千八百十五年之憲法補則。乃是年三月一日。拿破侖登鳩安岸後。因緊要時事之必要。而加於路易十八世之欽定憲法之補則也。此憲法亦以憲法之改正。委於元老院之決議及人民投票。與千七百九十九年之執政憲法無異也。其所異者。惟絕對禁止再興不爾奔王黨。及再設封建制度。什一稅。國立教會。與以國土賣渡爲無效之建議耳。千八百三十年之欽定憲法。關於憲法之改正。不設何等之規定。

千八百四十八年之共和政憲法。國會無改正憲法之權。然有爲改正發

議之權。國會議員之任期以三年。其第三年得爲改正憲法全部或一部之決議。而其決議必會議三次。每次相距一月。而議決之。但非有五百員議員之投票。與其投票四分之三之多數決。則不得可決之。以如此方法。而國會爲改正之決議時。則再選舉修正會議之議員。於其會議而爲最後之議決。修正會議。不得超過三月。又關於會議以外之事項。不得加以修正。

千八百五十二年之第二帝政憲法。與千七百九十九年之執政憲法同。憲法之改正。依元老院之議決與人民投票之承認而決。

以上所述者。乃舊憲法中之改正方法也。然現行憲法之改正方法。與從來之方法大異。大統領及上下兩院。無論何時。得爲改正之發議。有改正之發議時。兩院付於討議。而各院非得絕對的過半數之同意。不得可決之。當兩院可決之時。兩院議員相集。而組成國民議會。此議會有總議員過半數之同意。然後得可決改正案。國民議會如此。雖依普通之國會議

員而成。然其資格則異也。一、普通立法機關之議員。一、改正憲法之主權機關之議員。此改正方法下所起之問題。即各院未豫先決定。而列於議事之事項得議決與否也。若各院之議決爲一般的時。則國民議會。無論如何事件。得爲改正之議決者。自不待言。然特定改正事件則如何。法國一某憲法學者曰。此問題不過見於理論上。而實際無何等之效用也。何也。國會議員與國民議會之議員。同一之人也。故國民議會討論國會未特定之事件。則當日爲國會對之而爲承認者也。然以余觀之。此說仍不免皮毛之見。何則。元老院議員。爲三百十二名。代議院議員。有五百八十四名之多。國民議會之代議院議員。必壓倒元老院議員。故各院各別其所爲之議決。與兩院合同所爲之議決終非一致也。是以他憲法學者。斷言當此時機。舍大統領經元老院之同意而解散代議院。以中止國民議會外。無他良法也。

二、立法權。千八百七十五年二月二十五日之法國憲法第一條曰。國

家立法權。依元老院及代議院之兩院行使之。其他則關於立法權而不設何等之制限。故法國國會之認爲適當者。無論如何事件。得自由而爲立法行爲焉。

三、條約承認權。憲法與大統領以條約締結權。而同時以不害國家之利益安寧爲限。以使彼負速告其條約於兩院之義務。若其條約關於平和及通商。或關於財政。或關於法國人在外國之身分、財產時。非得兩院之承諾。則不生羈束力。故與法國締結條約之諸外國。須知彼國憲法之有此規定也。適用此規定之條約。而不經兩院之承認者。不得依國際法之原理而強制法國。而吾輩想像之凡百條約。殆無不關係於此規定者。

四、元老院之裁判權。元老院行裁判權時有二。一、審判大統領及國務大臣之彈劾。二、審判關於國家安寧之犯罪。大統領犯大逆罪時。爲彈劾事件之被告人。國務大臣有職務執行中之犯罪。爲被告人。彈劾事件。待

代議院之告訴而元老院受理之。元老院受理之後。即有審判之權。彈劾事件之手續及其判決。得以國會制定之法律而自由定之。故可以剝奪官職。而科以自由刑及體刑焉。若審判其關於國家安甯之一般犯罪時。則元老院依大統領之命令。而構成裁判所。無此命令。即不得組織法廷。此事件之訴訟手續及判決。亦依法律定之。

### 第五節 日本國會之權利

一、關於憲法改正之權。日本憲法之改正方法。與各國憲法之改正方法比較相異之主點。即國會無改正議案之提出權。此殆爲日本憲法之特質也。據憲法第七十四條之規定。提出憲法改正案者。天皇之特權也。無論何人。法律上不得干涉此權利。惟國會有上奏權。(詳於次)上奏事項之範圍無定限。故本此權利而上奏憲法之改正者。得以自由也。改正憲法。則以勅令而提出議案。當此時。若兩院非各有總議員三分之二以上之出席。則不得開議事。非得出席議員三分之二之多數。則不得爲改正



之議決。又設攝政之間。決不得改正之。且議院法之第六十七條。更規定各議院不得受變更憲法之請願。

二、立法權。憲法第五條。規定天皇以帝國議會之協贊而行立法權。第三十七條。規定凡百法律。須經議會之協贊。故以法律之形式而表現之事項。皆須經國會之議決。

三、建議權。兩院就法律或其他事件。各有以其意見而建議於政府之權。但不得其採納者。同會期中不得再行建議。建議云者。議院對於政府表白其意見或希望之謂也。關於建議之事項。無何等之制限。故上自憲法之改正及天皇之大權。下自軍事、外交、教育等之一國政略。莫不能建議於政府。其國會關於法律之得建議者。似難索解。何也。國會者。自有提出法律案之權。故議院之意見。不必陳述於政府。以求採納也。然議院有時自起草法律案。則繁雜而不便。於是以其意見通知政府。使政府起草法律案焉。是即議院所以有法律案提出之權。而又與以建議權也。建議

之採用與否。全屬政府之自由。即或政府採納。而起草法律案時。亦不須議院之同意。且同一事項。於同一會期中。不得再三建議。蓋恐有紛議強迫之虞也。

四、上奏權。兩院各得上奏天皇。上奏與建議同。兩院各表白其意見或希望而用之之方法也。然其與建議相異之點。即建議對於政府爲之。上奏直接對於天皇爲之。而上奏之通例。乃對於議會開會勅語之答辭。及外交軍務等而屬於天皇大權之事項爲之。然爲監督政府。亦有用之者。日本憲法。國會無大臣彈劾權。故國會以上奏權監督大臣而外。無他途也。

五、緊急勅令事後承諾權。緊急勅令者。議會閉會中天皇爲保持公安。除去災厄。依緊急必要而所發之命令。有代法律之效力者也。發此命令時。政府必於次會期。提出於國會。而求承諾。若國會不承諾時。政府必公布其將來無效力。憲法起草者之一人關於緊急勅令。設四種疑問而解

釋之。今舉其大要如下。

第一、國會承諾其勅令。則其效力如何。曰、其勅令不待公布而對於將來即繼續法律之效力。第二、國會不承諾其勅令則如何。曰、政府公布此勅令失効力。而其廢止變更之法律。同時復其舊。第三、國會拒絕承諾。尙能遡其既往。而取消勅令之效力乎。曰、憲法規定天皇發布緊急勅令。故勅令存在之間。有其效力也無疑。即拒絕將來之效力。亦不能取消既往之效力焉。第四、政府若於次會期不提出於國會。或國會拒其承諾之後。政府不公布其廢止則如何。曰、政府即不免憲法違反之責。然緊急勅令之失其效力者。自公布其爲無效之日始。故斯時人民亦有遵奉之義務也。

六、財政上之協贊權。國會參與國家財政之權。不一端也。(一)新課租稅。或變更稅率。非以法律。則不得爲之。故須國會之協贊也。(二)起國債及豫算所定外。欲爲國庫負擔之契約者。必經國會之協贊。(三)國家之歲出歲入。必以每年豫算。而經國會之協贊。(四)超過豫算之款項。

或豫算外所生之支出時。後日須求國會之承諾。(五)政府因維持公安。遇有急需而迫於內外之情形。不能召集國會時。則依勅令而爲財政上必要之處分。但至次會期。須提出於國會。而求其承諾。(六)政府須以國家歲出入之決算。與會計檢查院之檢查報告。同提出於國會。(七)國會不議定豫算。或豫算不成立之時。政府執行前年度之豫算。

### 第六節 意國國會之權利

一、憲法改正之權、意國憲法中。關於憲法之改正。無何等之規定。於是乎有種種之疑問焉。第一、意國憲法之絕對不得改正與否。第二、意國憲法之改正。爲國王之特權。國王以外者。不得參與與否。第三、意國憲法。得以普通之立法方法而改正與否。是也。夫(第一)絕對不得改正憲法者。與憲法之本質。不相容。何則。憲法者。國家之根本法也。國情變更。則憲法必須改正也無疑。若絕對不得改正。是以國家之利益爲目的。而制定之憲法。反阻害其利益也。故於禁止改正之條項外。國家之某機關。須有憲法

改正之權力也。意大利現行憲法。係由意大利統一前。千八百四十八年。撒丁王亞巴圖所發布者。有欽定憲法之性質。欽定憲法之改正權。若無何等之規定。則當解改正之權。而專屬於其制定者。或其承繼者。然意國憲法學者。不識此說。謂憲法無改正之規定。即許以普通之立法手續而改正之。此議論已採用於實際。而從來所行之數次改正。皆依通常之立法手續而成。故意國憲法之改正。與普通立法之改正。無何等之差異。與英國等耳。

二、立法權、意國憲法、與多數之憲法同。關於國會之立法權。採用概括主義。故以法律之形式而表現之事項。須經國會之議決。

三、條約承認權、與各國締結條約者。國王之特權也。若其條約負擔財政上之義務。或關於領土之變更者。非有國會之承認。則不生効力。

四、元老院之裁判權、元老院行裁判權時有二。一、審判叛逆罪而為高等法院。二、彈劾國務大臣而為彈劾裁判所。前者。依國王之命令而構成。

裁判所。其無命令之間。不得審判其事件。後者依代議院之告訴而受理其事件。然國務大臣關於如何事件。而受彈劾。裁判所依如何之手續。而定如何之判決。皆依特別法之所定。

### 第七節 瑞士國會之權利

瑞士憲法第七十一條曰：「除人民及各州之權利外。聯合之主權。以元老院及代議院而成立之。聯邦議會行之。」第八十四條曰：「元老院及代議院。依此憲法。而於聯合權限內之一切事項。有管轄權。但附與於他官廳者。不在此限。」第八十五條。列舉屬於國會權限之數多事項。探究此等事項。及依憲法之他條文。而附與於國會之權能時。則瑞士國會之權限。不惟有立法權。且及於行政權。及司法權。其權限亦云大矣。茲舉憲法中。屬於國會之權利。分類如左。

一、憲法改正權 瑞士憲法。依普通立法之手續而改正者。故兩院及聯邦評議會。得提出憲法改正案。而憲法改正案。通過兩院。即付於人民之

直接投票以其過半數之贊成與組織聯邦之過半州之承諾而決之若一院可決。一院否決。或有有權者五萬人之請求時。則關於改正憲法與否。必求人民之直接投票。而人民投票之可決改正時。則解散舊議會。組織新議會。而起草改正案。終亦付於人民投票。非有人民投票過半數之贊成。與組織聯邦之過半州之承諾。則不生其効力。而發表州之承諾者。依其州內之人民投票而決。故憲法之改正。必依人民之二重投票也。

二、立法權。瑞士聯邦之各州。於憲法未制限之範圍內。得於其州內而以自由爲立法行爲。又國會之立法權。採列舉主義。故憲法認定而外。不得爲立法行爲。據憲法之規定。(一)關於聯邦機關之構成。與其役員之選定。及其俸給之立法。(二)於憲法上屬於聯邦政府權限內之事項之一切立法。(三)關於國家之安全獨立及中立之立法。(四)保持國內之安寧秩序之立法。(五)關於陸軍制度之立法。皆屬於國會之權限。

三、行政權。國會行之行政權時有六。(一)選定聯邦評議會議員。聯邦

裁判所之役員。聯邦書記官。聯邦陸軍之將校。且依法律之規定。而任命官吏。或承諾其任命。(二)聯邦與外國締結同盟或條約。及各州與外國或他州締結條約時。國會承諾之。但須聯邦評議會。或他州對於其條約提出異議而後可。(三)宣戰媾和。(四)行大赦及特赦。(五)監督行政權及立法權之行使。(六)編成豫算承諾決算。並爲國債發行之命令。四)司法權。國會行司法權時有二。(一)關於行政訴訟。而審判聯邦評議會判決之控訴事件。(二)審判各官廳間所起之權限爭議。

### 第八節 國會權利之比較論

一、憲法改正之權利。七國國會。關於憲法改正之權利。各有差異。其改正之最爲君主的者。日本憲法也。最爲民主的者。瑞士憲法也。憲法改正之生此差異者。皆由國體之相異而起也。故考各國之歷史與其政體。不難知此差異之所由生焉。自學理上觀察之。憲法改正之方法。得分爲二種。一依普通法律改正之方法。一依特別鄭重之方法。英國憲法學者。或



謂依第一之改正方法者。謂之軟性憲法。依第二之改正方法者。謂之硬性憲法。英意兩國。採用第一方法。故此等二國憲法之改正。與普通法律之改正間。不見有何等之差異。得以改正普通法律之同一方法而改正憲法。其他五國。採特別之方法。非依鄭重之手續。則不得改正之。夫憲法者。位於普通法律之上。爲國家之根本法。與普通法律異其性質也。固矣。故改正方法。亦有多少之差異者。乃憲法上之原則也。然其方法失於嚴。即沮害國家之進步。終必以革命之手段而改正之。蓋以社會之情勢。而須改正憲法時。雖欲設嚴密之方法以防之。亦必不能奏其效。法國之多數憲法。皆設種種方法以防止其改正。然皆不能達其目的。終依革命而破壞焉。此執政者之所當記憶者也。

二、立法權。規定國會之立法權。有概括主義。與列記主義。概括主義者。單一國之憲法採用之。列記主義者。聯邦國之憲法採用之。已如前述。夫英法日意。單一國也。故國會之立法權。概括而無限。苟以法律之形式而

表現者。無論何事。莫不須國會之議決。反之。而英法瑞士者。聯邦國也。其憲法關於國會之立法權。採用列記主義。故國會除明定於憲法之事項外。不得爲立法。蓋聯邦國之採用列記主義者。非無故也。聯邦國者。爲圖政治上之一致。而結合多數之小獨立國以建設之一大國家也。建設此國家時。制定憲法。而創設新國家機關。以舊國家機關之政權任之。然新國家機關。非取得舊國家機關之凡百政權也。不過得遂行其新國家政治上之目的之必要部分耳。其他政權。仍留存於舊國家機關者。乃近世組織聯邦國家之通則也。故聯邦國家機關所有之政權。與單一國政府所有之政權。有廣狹之差異。此單一國國會之立法權。所以概括而無限。聯邦國國會之立法權。所以列記而有限也。然組織聯邦國之舊國家。尙得爲獨立國與否。亦一疑問也。蓋自外觀上察之。舊國家依然保存其機關。而備獨立國之形體。然自實質上觀之。其實權已移轉於新國家機關。而舊國家僅保存其殘權。且其殘權亦因新國家之承認。而新國家實有

取得其全部之權力也。故聯邦國之成立。則舊國家失獨立國之要件。其機關之形體不變者。乃爲新國家之地方機關也。但其權限較大於單一國之地方團體。此因聯邦國家組織所當生之結果。亦即爲聯邦國與單一國區別之主點也。雖自國家學上觀察之。而一國家內之包含數獨立國者。國家學原則所不許也。德國公法家之議論。大都以舊國家爲獨立國。此皆不可維持者也。

關於國會立法權之最重要者。即豫算之議定權也。各國國會。雖皆有豫算案之議定權。而國會議定豫算案之形式。約有二種。一、以法律之形式。一、不依法律之形式。現今多數立憲國。多以法律之形式而制定豫算者。如英國。如美國。皆是也。德國憲法第六十九條曰：「帝國之歲出入。每年製以豫算表。於年度之開始前。以法律確定之。」法國現行憲法第八條曰：「元老院與代議院同有法律發案及議決之權。但財政法案。初必提出於代議院。而經其議決。」依以上之規定。而皆以豫算爲法律者。抑章章也。意國

憲法之關於豫算者。不設特別之規定。故當解豫算依普通立法之方法而制定者。其他如普魯士憲法第九十九條曰「國家之歲出入。於前年度編制豫算。豫算以法律定之。」比國憲法第一百五條曰「兩院每年議決會計法及豫算。似以豫算置諸法律以外者。然其實際仍以法律之形式制定之。反之。而如日本憲法上。豫算非法律。豫算全以法律以外之形式編成而發布之。關於豫算而須天皇之裁可與否者。言人人殊。憲法則規定法律須天皇之裁可。而關於豫算之裁可。無何等之規定。故自法文上論之。本不須裁可。然實際之慣例則反是。每年必經天皇之裁可而發布之。瑞士憲法第八十五條第九項。關於豫算之制定。雖有規定。然未規定豫算爲法律。故與日本同。皆以法律以外之方法而制定之也。

關於豫算制定之生此區別者。皆由法律觀念之異所由生也。以豫算爲法律之國。以國會爲行立法權者。即以國會之議決而發表者。悉爲法律也。此由形式上定法律之意義也。日本及瑞士。不採此主義。即令經國會

之議決。亦有非法律者焉。由實質上而論法律爲何物。則屬於法理哲學之範圍。然豫算者。不過豫想國家之歲出入所定之一種概算書。而非實質上之法律者。余與多數學者之所斷言者也。

三、條約承認權。英日締結條約者。乃君主之特權。國會不得參與之。美國當條約締結之任者。大統領也。然欲生效力。不問爲何種條約。皆須經元老院之承諾。德國條約締結權。專屬於君主。然對於外國。而締結屬於帝國立法範圍內之條約。則須參議院之同意。其條約之發生效力者。又需代議院之承諾。法國憲法以條約締結權屬於大統領。但其條約之關於和親、通商、及國家財政、與法人在外國之身分、財產者。則需國會之議決。以吾人之想像。則凡百條約。莫不在此制限之內。意國之條約締結權。專屬於國王。但其條約關於財政上之義務、或領土變更時。則需國會之承諾。瑞士之條約締結權。專屬於國會。大統領無何等之權利。由前觀之。國會參與條約之權。因國而異。故關於此點。亦無一定之通則。然概言之。

君主國之國會。以不參與條約之結締爲定則。共和國之國會。以參與之而爲原則也。

使國會參與條約締結之當否。非法理上之問題也。自法理上論之。則不能發見條約締結權當專屬於行政長官之理由。又不能發見需國會協贊之理由。或謂條約之締結。乃國家行政權之發動也。故宜專屬於行政首長。而無立法機關之國會干涉之性質。然而此說誤矣。蓋國會若爲純粹的立法機關。則此言非不當。然現今世界各國國會。專參與立法事項。而不及其他者。未之見也。某國國會。參與行政權。某國國會。參與司法權者。已如前述。以國會爲純然之立法機關者。乃胚胎三權分立說之謬見也。此說不惟爲陳腐之談。且與近世國會之性質不相容也。

使國會參與條約締結之當否。屬於政略上之問題。而對此問題。無凡百立憲國共通之答案。須觀察各國之特別情形。而與以特別之答案也。君主國之國會。不能參與條約之締結者。乃依歷史上之隋力。而君主之權

力尙屬強大而然也。共和國之國會參與條約之締結者。乃民主主義之結果也。如英國者。名爲君主國。而實爲民主國。獨條約締結權。專屬於國王。而不許國會之干涉者。似屬奇異。然輿論之勢力強大。政黨內閣之習慣確立。內閣實爲國會優勢黨派之出張所。以君主之名締結條約者。內閣也。國會雖不直接參與條約締結權。而間接以適當之方法而參與者。明也。日本憲法。以條約之締結。爲天皇之大權。排斥議會之干涉者。乃由欽定憲法所當生之結果。亦憲法政治之初期所不免之規定也。惟此規定之爲如何活用。則在當職者之意識也。

四、緊急勅令之承認權。前述七國之憲法。認緊急命令者。惟日本而已。日本憲法之緊急勅令。模倣普魯士憲法者也。對照二國之憲法。不難知之。

普魯士憲法第六十三條。因保持公共之安全。或防止非常之災厄。而事關緊急。不能召集兩院時。則內閣以連帶責任於憲法不抵觸

之範圍內得發布之。其效力等於法律之勅令。

但於次會期必提出於兩院以求其承諾。

日本憲法第八條、天皇爲保公共之安全或避公共之災厄。而事關緊急。於帝國議會閉會後得發布代法律之勅令。

此勅令於次會期必提出於帝國議會。若議會不承諾。則政府公布其將來失效力。

普日二國憲法其發緊急命令之條件有異。即普魯士憲法以不能召集兩院時爲條件。即令議會閉會中。若能召集兩院時。不召集之。而發布緊急命令。則不免爲違憲也。然日本憲法僅以議會閉會爲條件。故議會閉會中之能召集與否。則非所計也。緊急命令者。處國家非常時之救濟方法。而一時使行政權侵入立法權者也。民主國者。以爲此非常權若委於行政首長。則將有危險之虞。故各國憲法。皆不認之。英國雖無緊急命令。然有責任解除者。英國君主。憲法上無發布緊急命令之權。故當國家非



常之時。內閣得以責任而奏請違背憲法之命令。至於後。則對國會而證明其必要之理由。以求責任之解除。然此與緊急勅令。全異其性質。緊急勅令者。憲法上之命令也。而責任解除者。乃對於違憲命令而求事後承認之方法也。

五、司法權。日本國會而外。其他六國國會。皆行某種之司法權。但其權限之範圍。亦有廣狹之差異。概言之。使國會而行司法權者。爲歷史上之遺物。今日終不能以學理說明之。夫古時英國政治機關之各部。由國王及大會議漸次發達。當時司法權分配於二者之間。但國王之司法代理人。無處理重大犯罪之能力。於是國會對於大犯而直接行使司法權之必要生焉。又因國會不能使國王負責任。於是以彈劾而定諸大臣之責任生焉。然至今日則必要之理由已消滅矣。何也。司法機關之發達已著。除國王外。皆有處罰之權力能力。又政黨內閣之習慣確立。大臣依庶民院之向背而進退。故不須以彈劾之方法。而問彼等之政治的責任也。是

以百餘年來。此法已歸於廢絕矣。美國憲法制定者。亦模倣英國之慣例。然不及英國之甚者。因二國間之事情有異也。美國之元老院。不如英國貴族院有審判貴族犯罪之權能者。因美國無貴族也。又英國貴族院爲最高控訴院。而審判某種犯罪。而美國元老院無此權利者。固因無承繼此慣例之歷史的事情而然。亦因美國憲法制定者。醉心於法國三權分立之法理故也。故採用英國之慣例。亦有制限也。又如英國之彈劾審判權。頗屬廣濶。不惟對於被告人剝奪官職。且得加以刑事上及民事上之制裁力。然美國元老院之彈劾權。限以免被告人之現職。及剝奪將來就合衆國公務之權利二事。其他刑事上及民事上之制裁。屬於通常裁判所之管轄者。乃與英國制度大異之點。亦即美國制度之所長也。現今英國無彈劾制度之必要。已述於前。然美國憲法上。有維持此制度之理由。蓋美國無政黨內閣。故對於大統領大臣及他官吏之非行。欲問其責任而剝奪其職。則除彈劾法外。無他途也。德國參議院之裁判權。與英美上

院之裁判權異其性質。參議院無彈劾官吏之權利。又不問爲如何種類。無審判民事刑事之權。參議院之裁判權。爲抑制聯邦諸州。攪亂平和或侵害正義。而出於一國政策上。其性質上非屬於通常裁判所之管轄者也。若不設置特別機關。則屬於參議院之管轄者爲正當矣。法國元老院之裁判權。與英國貴族院之裁判權同。今已無維持之理由。憲法第六條曰。大臣對於兩院。關於政府一般之政務。負連帶之責任。關於自己之行爲。各任其責。故憲法明文上。大臣對於國會。負政治的責任。且事實上得依代議院之意思。而進退大統領及各大臣。是以不須設彈劾制度。而審判其政治的責任也。至於以大統領及各大臣之刑事事件。及他妨害國安之犯罪者之審判權。與於元老院者。終不能受學理上之判斷。蓋社會幼稚。政治機關未備。通常裁判所本無處分巨犯之能力。非割立法權之一部。而委於立法部。則不可。然今日司法制度已發達。以有高尙智識。與獨立地位之裁判所。當司法之職。而立法部委以司法權之理由。已全然

消滅矣。日本憲法不與某種司法權於國會者。理有固然。此乃優於各國憲法之點也。對於意瑞兩國國會所有之司法權。得加以同一之批評焉。

### 第十章 國會與內閣之關係

一、英國 欲知英國國會與內閣之關係。必先知英國內閣之起源。現今英國內閣。一方以國王之名。施行諸般之政務。他方以國民之輿論爲基礎。而定國家之政策。其中有中央行政機關之地位者。無疑矣。然英國之法律。不認內閣之存在。英國法令全書。始終無內閣官制者。且不見有內閣之文字。是豈無故而然哉。一言以蔽之曰。英國內閣。發生於樞密院。爲樞密院之一部。有法律上之地位外。爲內閣無何等之地位。言英國樞密院之起源。不屬本書之範圍。然樞密院始終爲國王之諮問機關。英國制度中已早認其存立。其議員出於君主之任命。而無定員。又英國出生之臣民。皆有受其任命之資格。議員之任期。與國王之崩殂相終始。然現今國王死後六月間。仍保其職。六月後。宣誓於新國王之下。然後始繼續其職。

焉。

樞密院議員之數。原無制限。厥後漸次增加。實際遂不適爲國王之秘密諮問機關。而速行其職務也。於是國王由議員中。選擇信任之少數者。諮問重要之國務。此即內閣發生之事由也。內閣一語。即「加比訥特」(Cabinet)也。「加比訥特」者。即英語之小室或秘密室之意。因國王集其議員之少數者。於樞密院內之別室。而諮問國務。遂冠此等少數者以「加比訥特」之名稱。初乃用於輕視之意義。而今日之所謂內閣者。竟爲英國政府中有最上之名譽與權力之團體矣。內閣之起源如此。故英國之法律。關於內閣無何等之規定。即今日法律完備。而內閣爲樞密院一部而外。法律上無何等之規定也。故關於內閣。無一規則。關於內閣會議。又無一記錄也。試譯英國歷史家關於英國內閣起源之說。證明如左。

現今英國內閣所有權力之起源。及發達之不可思議者。各國罕見之。初英國國王行使國務。皆依樞密院以助之。而當時之樞密院。有數多

之必要職務。數世紀間。遂爲審判國家重大事件之團體。而此團體之議員。其性質亦因之以漸變。遂不適於秘密行使其職務。於是樞密院議員之職。爲一名譽之職。而國王於必要之時。向少數之議員以諮問國事焉。

本此事由發生之內閣。與英國之他政治的制度同。依慣習的勢力以漸次發達。而於法律以外得今日之地位。然詳考其發達之次第。頗屬難事。稽諸歷史。初用內閣會議之名稱者。始於渣爾斯一世時代。(千六百二十五年至千六百四十九年)及克林威爾之執政時代。仍無內閣。至千六百六十年。王政復古。而渣爾斯二世即王位。欲復樞密院之舊態。終知不可實行。至千六百七十九年。宣言曰。樞密院議員。其數失於多。故審判國家之重要事件。而不能得迅速與秘密之二條件。因此事情。而王乃選擇少數議員。諮問國事。然此團體。不得人望。故王命寵臣典布爾氏。案出他法以易之。而終歸失敗。由是觀之。內閣制度。不俟政治學者之考察。而自然發達也。維廉三世。命

王權黨及民權黨合併。組織內閣。而其結果不良。生種種之爭論。至千六百九十三年。命優勢之民權黨一派。組織內閣。此內閣之於內閣歷史中。開一新時期者。即謂爲近世內閣之元祖。亦無不可也。然當時內閣之連帶責任未生。又不因政黨之勢力。而更迭內閣。此等習慣之發生。在近世十八世紀之末。據圖列爾之說。得分內閣發達之歷史爲四期。

第一期。渣爾斯一世以前。『加比訥特』之名稱未生。國王向樞密院中之某議員。私諮國事。關於其諮問事項。并議事錄。原無稽考。又少數議員。不得樞密院之承諾。而表面上無行使政務之權力。

第二期。渣爾斯一世(千六百二十九年至千六百四十九年)及渣爾斯二世(千六百六十年至千六百八十九年)

時代。『加比訥特』之名稱。用於輕視之意。且爲妨碍此不法團體之發達。而用種種之手段。然終不奏其效。當時之樞密院議員。僅爲一名譽之職。因其數愈增。而愈不適於行本來之職務故也。於是內閣於事實上。代樞密院而答國王之諮問。然尙未爲權力的團體。而排斥樞密院也。

第三期、維廉三世時代（千六百八十九年至千七百二年）內閣大增進步。事實上不惟爲國王之諮問機關。且取得最高行政機關之地位。然尙未爲政治社會一般承認之制度也。

第四期、內閣爲行政之主腦。而生現今之組織者。在十八世紀末葉。當此時代。內閣之特質。即內閣必以立法部之議員組織之。內閣員必有同一之政見而屬於下院多數之政黨也。下院失其信任時。必連帶而辭職。內閣員必戴一人之首相。而共同服從於其下也。凡此等事項爲憲法的習慣之一部。百餘年間。確乎而不可拔也。

如右所述。而國會與內閣之關係。亦可知其大概矣。然欲詳其關係。則必就左之二事項而言之。

第一、國務大臣之國會出席及發言之權。據日本憲法、國務大臣者。即令不爲議員。然以國務大臣之資格。有於議院出席發言之權。英國則不然。英國國務大臣。非以大臣之資格。而出席於議院。乃以國會議員之資



格。而出席發言者。故國務大臣。必同時兼爲國會議員。蓋國會議員。任命爲國務大臣時。一時失議員之職。必經再選而後得爲議員者。乃從來之慣例也。但千八百四十八年。革蘭斯頓於比爾內閣。任命爲殖民大臣。未得再選。而無議員之資格。其後六月間。至比爾內閣更迭前。假以議員而俟其職。然此爲近世唯一之例外。而當時下院非難之聲。沸騰院內也。由此觀之。則國務大臣。以國會議員之資格。而出席於國會議院也。故爲貴族院議員之國務大臣。仍出席於貴族院。爲庶民院議員之國務大臣。仍出席於庶民院。而說明辯解政府提出之議案。以求議院之通過也。然稽從來之事跡。國務大臣。有於貴族院占多數者。有於庶民院占多數者。總理大臣。通常爲貴族。而列席於貴族院。屬諸例外者。革蘭斯頓氏也。氏爲平民大臣。名聲卓著。盡人知之。

第二、內閣對於國會之責任。內閣對於國會有責任者。英國憲法上之一定言也。自實際言之。內閣專對於庶民院有責任。對於貴族院無何等

之責任。前不云乎。英國爲實行政黨內閣之唯一國也。內閣無論何時。爲下院有多數議員政黨之出張所。因之內閣之運命。依政黨勢力之消長而決。內閣有下院信任之間。繼續其職。失其信任。即總辭其職。下院決內閣之信任。有直接間接二方法。直接方法者。所謂信任缺乏之議決也。其決議通常不付以何等之理由。間接方法者。即否決政府提出之重要議案也。其否決如何議案。即爲信任之缺乏乎。據從來之慣例。則財政案之否決。表示信任缺乏。其他議事進行中。國務大臣。宣言此議案。關於內閣運命之必要議案時。其議案之否決。即爲信任之缺乏也。不問直接方法與間接方法。苟下院表示信任缺乏之意思時。則內閣可取之方法惟二種。一、總辭職。一、下院之解散也。政府黨將有占多數之勢。則可以解散下院。而訴於輿論。否則。爲總辭職。使反對黨組織內閣也。又解散下院時。選舉之結果。政府黨占多數。則依然保其職。否則必爲總辭職。繼續行二次之解散者。憲法的習慣。絕對禁止之。總選舉後。內閣辭職之時期。即新議

會開會而政府黨占少數之時也。若開會前。此事實已明。亦得辭職。且辭職之例亦不少。

二、美國。美國國會與內閣之關係。與英國大異。(甲)美國無政黨內閣。國務大臣。皆依大統領任免之。從屬於大統領。而不得依國會之意思左右之。大統領採用國務大臣。得求諸各種之方面。政黨員與非政黨員。則非所問也。大統領之選舉告終。新大統領繼其職時。更迭前大統領下之國務大臣者。普通之慣例也。然新舊大統領。屬於同一黨派時。亦有不更之者。數年以前。因麥堅尼之死。而現大統領羅斯福繼其職時。彼未更迭一人之國務大臣者。此其適例也。(乙)國務大臣對於大統領任其責。然對於國會不負何等之責任。故國會爲信任欠缺之決議。而國務大臣亦不因之而辭其職。又國會否決財政案時。國務大臣僅中止其政務。而不受其他之影響。大臣之責任。乃單獨而非連帶也。是則大臣惟各行自己管轄之政務。非如英國之於內閣會議。而定國家政務大體之方針也。至

於大統領雖對於選舉之人民負責任，然對於國會不負責任，且大統領對於人民之責任，亦無強制之方法。大統領即失人民之信任，而其任期中亦不辭其職。但關於某種犯罪，而受彈劾者，則屬例外。（丙）美國官吏不得爲國會議員，故國務大臣不得兼議員，因之不得爲議員而出席於國會議場也無疑。又憲法不規定國務大臣之國會出席權，又無禁止之條文。故憲法解釋家主張國務大臣有出席之權，而實際上則國務大臣不出席於議會，每出席於委員會，以答議員之質問也。

三、德國、德國國會與政府之關係，略與美國同。（甲）德國無內閣制度，雖有一人之宰相及內務外務司法大藏海軍遞信六大臣，然此等者，非組織內閣也。宰相及大臣對於皇帝而負責任，對於國會不負何等之責，故不得依國會之反對決議，而強制其辭職。又憲法不與國會以彈劾大臣之權，故不能依此手段而失大臣之職。（乙）宰相以爲宰相之資格，而無代議院之出席權，然宰相亦爲參議院議員之一人，故與他議員等，以

爲議員之資格得於代議院出席發言。參議院議員。無論何時得於代議院出席發言者。憲法第九條保障之。各大臣亦爲大臣而無出席於議會之權。但有議員之資格時。得以其資格而出席於代議院者。無論矣。要之德國與英國異。大臣對於國會之責任。理論實際皆不得認之。

四、法國。法國國會與內閣之關係。略與英國同。亦有多少之差。(甲)法國內閣對於議會之責任。與英國異。非本於習慣。乃成自法律也。千八百七十二年二月二十五日之憲法第六條曰。『國務大臣對於兩院。關於政府一般之政務。負連帶之責。關於管轄之行爲。各負其責。』故可知大臣之責任。本於法律而問其責任者爲議會也。自法律上解釋之。則大臣對於兩院任其責。而實際上與英國同。專對下院任其責。下院得以反對投票。而強制大臣之辭職。(丙)法國有十二人之國務大臣。即內務兼宗教大臣、大藏大臣、外務大臣、陸軍大臣、海軍大臣、殖民大臣、文部大臣、司法大臣、商務大臣、農務大臣、工務大臣。是也。此等大臣中。通常除陸軍大臣而

外，多由國會議員選任者，與英國等耳。但國務大臣，即令不爲國會議員，亦得於國會，有出席發言之權。

五、日本 日本之內閣，以總理大臣、內務大臣、外務大臣、陸軍大臣、海軍大臣、農商務大臣、遞信大臣、文部大臣、組織之。任免大臣，乃天皇之特權。議會不得容喙。一部政治家，欲建設英國流之政黨內閣，然一方藩閥之餘力未盡，而他方政黨之基礎未鞏，欲近來現諸事實，頗屬難事。自法律上言之，則大臣對於天皇而負責任，對於國會而不負其責，然實際國會爲內閣不信任之決議，或否決政府提出之議案時，內閣惟有爲總辭職，與解散國會二途而已。其間天皇有發布詔勅而彌縫一時者，乃他立憲國未之前聞也。下院之解散，與英國流之解散大異，英國下院之解散，爲訴於國民之輿論而行，日本下院之解散，每爲挫下院之抵抗力而行。此點與德國下院之解散相類似者也。又英國繼續爲二次之解散，習慣絕對禁止之。然日本政治社會，無此習慣，要之日本關於大臣之責任及國

會之解散。未見有政治的習慣。發生於其間。此由於立憲政治實施之日尚淺。政治社會之進步未充而然也。天皇任命國務大臣者。由國會議員中選定與否。全屬自由。而國務大臣不問爲議員與否。得以國務大臣之資格。而隨時於議會出席發言。

六、意國、意國國會與內閣之關係。略與日本同。意國內閣有十一人之大臣。即內閣議長兼內務大臣、外務大臣、大藏大臣、財務大臣、工務大臣、司法兼宗教大臣、陸軍大臣、文部大臣、農商務大臣、遞信大臣。是也。任免大臣者。乃國王之特權。國王由如何方面而採用大臣。得以自由。政黨內閣未確定之。又憲法第六十七條。僅規定「國務大臣宜負責任。」夫宜負責任云者。對於國王宜負責任乎。抑對於國會宜負責任乎。不甚明瞭。千八百七十八年。爲制定國務大臣之責任法。而設委員。終未及完成。國務大臣非議員時。不得於議會投票。然以爲國務大臣之資格。無論何時。有於議會出席發言之權。與日本等耳。

七、瑞士。瑞士之中央行政機關較之前述六國異其性質及組織也。瑞士之中央行政事務委於聯邦評議會。聯邦評議會以國會選舉之七名議員組織之。其任期爲三年。國會由評議會議員中各以一年之任期選舉大統領及副大統領。評議會議員爲一團體。施行政務。然分擔其事務而分爲外務、司法、警察、內務、陸軍、大藏、農商務及郵便鐵道爲七部。各自以其一部爲長官。而執掌其管轄事務。聯邦評議會不負議院制度所謂之責任。故其提出議案。即令否決。亦不辭其職。關於立法或行政事項。國會與評議會意見不能一致時。評議會舍服從議會之意見而實行其命令而外。無他法也。官吏即自己意思不能採用。亦無辭其地位之義務者。乃瑞士之公法的格言也。此格言最有力。故千八百四十八年。聯邦評議會創設以來。評議員之辭職。而本政治上之理由者。僅及二次。因與立法部之衝突者。僅及一次。此因聯邦評議會爲一實務機關。評議員有事務官之地位而然。亦因瑞士人確信。依政治上意見之異同。而失有用之



事務官者，不利於國家，乏說也。評議會議員，不得爲國會議員。然於兩院有出席發言之權，與多數立憲國之大臣等耳。

八、比較論。比較研究國會與內閣之關係，有二要事。第一、國務大臣對於國會之責任也。第二、國務大臣之國會出席權也。以憲法之明文規定國務大臣對於國會之有責任者，厥惟法國。其他英國雖無憲法之明文，然國務大臣對於國會之責任，依習慣之勢力，而牢乎不可易。英國憲法之骨髓，即謂在大臣責任之一事。無不可者。美國固持立法行政之獨立主義，而行政部無解散立法部之權。又立法部無監督行政部之權。因之而大臣對於國會無責任發生之根據也。德國國務大臣，法律上及實際上，對於皇帝而負責任外，對於國會，不負何等之責任。日意兩國，國務大臣之責任，尙未確定。瑞士之國務大臣，國會選定之。然不依國會之決議而辭職。如此，則國務大臣對於國會之責任，各國有異。故今日立憲國，國務大臣之責任，猶未定。因而大臣之責任，亦可謂非立憲政治之要素也。

然考立憲政治之本性。大臣之責任必要與否。斯亦當探討之問題也。欲探討此問題。必先言立憲政治之性質。現今世界各國所行之立憲政治。各有其特質。決非一致者。然究其共通之要素時。立憲政治得以二特徵而表示之。一即設國會之機關而參與國家之立法事業也。一即國會兩院或一院以人民選出之議員組織之是也。有此二特徵之政治。而曰立憲政治者。乃由形式上所下之定義也。自實質上言之。立憲政治。以國民之共同意思。爲國家之意思。乃純然之民主政治也。易言之。以國民之共同意思。而行國家之政務者。乃立憲政治之本質也。故不合此本質之政治。不問有如何形體。皆非真正之立憲政治。乃虛僞之立憲政治也。然而國民之共同意思。依國會之機關而表示之。國會之意思。即國民之意思也。故不能實行國會意思之政治。即非真正之立憲政治也。由是言之。即可知大臣對於國會之責任。爲立憲政治之要素也。若國務大臣。由國會獨立。而行政治。對於國會。不負責任。則國會之意思。實際不能發生其效。

力。因之而國會存立之根據。消滅盡矣。現世界施行余所謂立憲政治者。厥惟英國。德日意三國。向此目的而進行之。美法瑞士與他諸國大異。形式上及實質上皆爲純然之民主國。故以國民之共同意思而行國家之政治也無疑。然至大臣責任之點。則又不一也。前不云乎。法國以憲法規定大臣對於國會之責任。然他二國不惟不規定之。且大臣不依國會之意思而動其地位。是一以大臣爲政務官。一以大臣爲事務官。而所生之差別。然不能以美國、瑞士無大臣責任之制度。而解大臣對於國會有獨立之地位也。此二國大臣。不過爲實行國會意思之機關。較他國之大臣。在劣等之地位。故此二國無大臣責任之制度者。亦不反乎立憲政治之原理。且最適於應用也。因之而美國及瑞士流之立憲主義。而不要求大臣對於國會之責任者。乃有特別之原因在也。

大臣之國會出席權。原有二種。英國爲大臣不得出席。然大臣悉爲議員。故事實上大臣各得出席於其所屬議院。美國憲法。即不禁止大臣出席。

權。然實際上大臣不能出席於國會議場。德國國務大臣。爲議員而外。爲大臣不得有出席權。法日意及瑞士。大臣即令不爲議員。然以大臣之資格。而有出席之權者。已如前述。國務大臣之國會出席權。與發案權有關係。美德二國行政部無發案權。故不須派遣大臣而辯明政府之提案。然其他諸國與行政部以發案權。故行政部代表者之國務大臣有出席於國會而辯明之之必要。然詳細探究其事。即令行政部無發案權。而大臣之出席。能補助立法事項者。亦屬緊要者也。蓋立法之事。依行政之經驗而出也。爲多。且不合於行政實際之立法事項。每不能達國家之目的。故使行政官而接觸立法事業者。有益而無害。不過有大野心家蹂躪國會之危險者耳。一部政治學者所憂也。然此亦稀有之事。美國國會因與行政部之關係不密。而每企迂遠之立法者。夙爲彼國學者所明認也。